

MIGRACIONES FORZOSAS

7

Abril-Septiembre
2000

publicada por

revista

el Refugee Studies Centre en asociación con el Consejo Noruego para los
Refugiados/Global IDP Survey

Vuelta a casa: cuestiones de tierra y propiedad

- derechos, rehabilitación y restitución en Kosovo, Bosnia, Guatemala y Colombia
- reasentamiento forzoso en Uganda, Ruanda y Burundi

más:

- estrategias de migración en Ghana y Sri Lanka
- conferencias
- últimas noticias
- publicaciones
- noticias



La *Revista sobre Migraciones Forzosas* proporciona un foro para el intercambio de experiencia práctica, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y los que trabajan con ellos. Se publica tres veces al año en inglés, castellano y árabe por el Refugee Studies Centre/Universidad de Oxford en asociación con el Global IDP Survey del Consejo Noruego para Refugiados. La edición en castellano es realizada por Hegoa, Universidad del País Vasco.

EDICIÓN EN INGLÉS

Directoras
Marion Couldrey y Dr Tim Morris
Encargada de suscripciones
Sharon Ellis

Revista sobre Migraciones Forzosas
RS, Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, R.U.
Tel: + 44 (0)1865 280700
Fax: + 44 (0)1865 270721
Correo electrónico: fmr@qeh.ox.ac.uk

Global IDP Project
Chemin Moïse-Duboule 59
CH-1209 Ginebra
Suiza
Tel: + 41 22 788 8085
Fax: + 41 22 788 8086
Correo electrónico: idpsurvey@nrc.ch

El material y la información contenidos en la *Revista sobre Migraciones Forzosas* reflejan las opiniones de los autores, pero no reflejan necesariamente las del RSP, el Global IDP Survey o Hegoa. El material de la *Revista sobre Migraciones Forzosas* puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías deberían reproducirse sólo en el contexto de los artículos en los que aparecen.

Próximos números:
Agosto 2000: Rendición de cuentas y evaluación.

Diciembre 2000: Cuestiones de género

Les animamos a que envíen material en inglés, castellano o árabe relacionado con el tema de cada número o con cualquier aspecto de la migración forzada. Por favor, pónganse en contacto con los Directores para solicitar una Guía para Colaboradores. Se puede acceder a los artículos (en inglés) de la RMF en

Internet en www.fmreview.org
y en la página del Global IDP Survey en
<http://www.nrc.no/idp.htm>

EDICIÓN EN CASTELLANO HEGOA

Facultad de Ciencias Económicas
Lehendakari Agirre 83
48015 Bilbao, España.
Tel: +34 944473512
Fax: +34 944762653
Correo electrónico:
bhzpulic@bs.ehu.es
Coordinador: Carlos Puig
Lizarraga
D.L.: BI/859-95

Impresa por Idazkide S.A.L. sobre papel ecológico
100% libre de cloro



Refugee
Studies
Centre

de los directores

Scott Leekie, director del Centre on Housing Rights and Evictions—Centro sobre Derechos a la Vivienda y Desahucios—, con base en Ginebra, se nos une como Director Invitado para nuestra sección principal sobre derecho a la tierra y a la propiedad de las personas desplazadas. En su introducción (página 4) subraya: "Pocos procedimientos son más complejos, sujetos a controversia y difíciles de poner en práctica que asegurar que a aquellos que tienen un derecho a regresar a sus hogares originales realmente se les permita hacerlo". Los artículos que siguen ilustran este punto desde distintas partes del mundo y extraen recomendaciones para crear conciencia y animar a mejores prácticas en el futuro.

El número 8 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas*, que debía salir a principios de septiembre, incluirá una sección principal sobre "Rendición de cuentas y evaluación", que incluirá artículos sobre la responsabilidad de la investigación (y los investigadores), la responsabilidad de las ONG hacia las comunidades en las que trabajan, la responsabilidad corporativa por el desplazamiento, y el papel y potencial cambiantes de la evaluación.

¿Ha trabajado usted o su agencia en estos temas u otros relacionados? ¿Estaría dispuesto a compartir sus nuevas percepciones? Todos queremos evitar tener que 'reinventar la rueda' con cada nueva emergencia. Si tiene algún informe interno, documento o directiva de discusión/política que piensa que podría servir a otros en otras partes del mundo, por favor háganoslo saber.

Nuestro número de diciembre incluirá una sección principal sobre cuestiones de género. Si están interesados en escribir para ella, o tienen sugerencias de colaboradores, por favor pónganse en contacto con nosotros tan pronto como les sea posible.

Nos gustaría dar las gracias al Brookings Institution Project on Internal Displacement—Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings—por su generosidad al distribuir copias gratuitas de *Exodus within Borders* (Éxodo dentro de las fronteras) a todos nuestros lectores en marzo. Hemos recibido en respuesta muchas cartas y correos electrónicos de agradecimiento. Si cualquier otra agencia está interesada en difundir publicaciones (o folletos) apropiados de esta manera, por favor póngase en contacto con los Directores.

Visiten nuestra página web en www.fmreview.org. Acabamos de lanzar una nueva sección llamada "News, Events and Resources"—Noticias, acontecimientos y recursos—, para dar publicidad a información útil que la copia impresa de la RMF no pueda incluir. Damos la bienvenida a sus anuncios (de hasta 250 palabras) y también a sus sugerencias para nuestra amplia sección de vínculos en Internet.

Con nuestros mejores deseos.

Marion Couldrey y Tim Morris
Directores



De la edición HEGOA

En marzo enviamos una carta a nuestros lectores y lectoras notificando la aprobación por un año más de la edición de la revista por parte de la Comisión Europea, convocatoria "Iniciativa Europea por la Democracia y Derechos Humanos". Corresponde, por tanto, a los números 7, 8 y 9, que se editarán en este año 2000 y en 2001. Nos agrada poder seguir de esta manera con esta *Revista sobre Migraciones Forzosas* que presentamos en consorcio con el RSC de Oxford.

En esta colección en castellano, después del nº 5 (especial Kosovo), el nº 6 no ha podido ser editado. Sin embargo, les enviamos un ejemplar del libro *Exodus within borders*, sobre el cual hemos recibido cartas y correos de los receptores por su utilidad, al igual que nuestros colegas del RSC que distribuyeron el libro a los/as lectores/as de la edición inglesa, tal como comentan en su carta en esta misma página. Con respecto a los siguientes números, 8 y 9, también se informa sobre su temática por parte de Marion y Tim.

Por último, queremos reiterar nuestro deseo de que, mientras podamos editar esta publicación en castellano gracias a las subvenciones como la actual de la CE, sea de utilidad para las personas e instituciones receptoras, por lo que mantenemos la suscripción gratuita para las personas interesadas en esta temática. Pueden además consultar la página web del RSC, especializada en las migraciones forzosas.

Recibid un cordial saludo.

Carlos Puig Lizarraga
Coordinador Gral. Hegoa

Fotografía de portada: Alarcón, Kosovo. ACNUR/R LeMoine

Sumario



Introducción: cuestiones de tierra y propiedad 4

En el corazón del proceso de retorno: resolución
de problemas de propiedad en Bosnia y Herzegovina
por Catherine Phuong 5

La rehabilitación de hogares y el retorno
de minorías a la Republika Srpska, Bosnia y Herzegovina
por Guy Hovey 8

Resolución de la crisis de vivienda en Kosovo
por Scott Leckie 12

Asunto pendiente: la cuestión de la tierra
de los desplazados internos en Guatemala
por Cecilia Bailliet 16

El derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda
por Leilani Farha 20

Reasentamiento forzoso en Uganda, Ruanda y Burundi:
política emergente
por Jon Bennett 24

Gente en el extranjero y gente en casa en sociedades
bajo tensión
Por Nicholas Van Hear 28

Secciones habituales

Últimas noticias 32

Global IDP Project 35

Conferencias 37

Refugee Studies Centre 38

Publicaciones 39

Introducción por Scott Leckie, Director Invitado

Las cuestiones en torno a la restitución de vivienda y propiedad a refugiados y a los desplazados internos que desean regresar a sus hogares ha atraído creciente atención en los últimos años.

Ha habido una creciente comprensión de que la resolución de las reclamaciones de vivienda y propiedad constituye un elemento clave de cualquier repatriación con éxito, y una determinación de que se deben invertir la limpieza étnica, el desplazamiento arbitrario y la ocupación ilegal de hogares, y que no debe permitirse que asuman características de permanencia. Como las disputas de propiedad continúan confundiendo a los gestores políticos en Bosnia, Kosovo, Georgia, Ruanda, Palestina, Guatemala, Timor Oriental, Azerbaiján y en otros lugares, la restitución de vivienda y propiedad ha surgido como uno de los componentes más importantes de la reconciliación y rehabilitación posteriores al conflicto.

Tanto los acuerdos de paz como los criterios internacionales de derechos humanos son cada vez más explícitos sobre el derecho a la restitución y el derecho de refugiados y desplazados internos (DI) a regresar a sus hogares originarios. La resolución 1998/26 de la Subcomisión de Naciones Unidas sobre Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías reafirma claramente el derecho de todos los refugiados y DI "a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual en su país y/o lugar de origen, si así lo desearan".

El aumento de la atención al derecho a la restitución no se ha producido porque el proceso sea fácil. Ni mucho menos. Pocos procedimientos son más complejos, sujetos a controversia y difíciles de poner en práctica que asegurar que a aquellos que tienen un derecho a regresar a sus hogares originarios realmente se les permita hacerlo. Aun cuando las condiciones pueden ser suficientemente seguras y estables para que se produzca el retorno, a muchos millones de personas se les sigue impidiendo que regresen a sus hogares de origen, recuperen su propiedad o reciban una indemnización.

A pesar de estas dificultades, hacer realidad el derecho a la restitución es tan

fundamental que se podría argumentar que no pueden existir "condiciones de retorno seguro y digno" a no ser que las leyes, procedimientos y mecanismos de aplicación apropiados estén bien asentados en los países de retorno. Hay razones apremiantes para afirmar que no se deberían emprender esfuerzos de repatriación organizados a no ser que existan salvaguardias legales y procedimientos claros para asegurar que los retornados o recuperen su propiedad o sean indemnizados. Aunque se debe tener cuidado en asegurar que no se "dé prioridad" maliciosamente a los derechos de propiedad para proporcionar una cortina de humo al *refoulement* [devolución] u otras violaciones de derechos humanos, existen pocas razones para pensar que el soslayar u olvidar la restitución producirá sociedades armoniosas basadas en el imperio de la ley, los derechos humanos y la justicia.

Se deberían tener en cuenta las experiencias de países tales como Tayikistán, Sudáfrica, Alemania, Letonia, Estonia y otros donde los programas de restitución han tenido un éxito razonable. El establecimiento de instituciones tales como la Commission on Real Property Claims (Comisión sobre Reclamaciones de Propiedad Inmobiliaria) (CRPC) en Bosnia, la Housing and Property Directorate (Dirección de Vivienda y Propiedad) en Kosovo y el Land Claims Court (Tribunal de Reclamaciones sobre la Tierra) en Sudáfrica señalan una nueva orientación.

Dificultades asociadas con iniciativas en los Balcanes, el Cáucaso, Camboya, Guatemala y otros lugares no deberían ser usadas para socavar la importancia de la restitución, sino que deberían ser vistas como recordatorios gráficos de la importancia de evitar las circunstancias que conducen al desplazamiento interno.

Este número de la Revista sobre Migraciones Forzadas trata sobre muchos de los difíciles problemas que surgen en programas para devolver propiedad a refugiados que regresan. **Catherine Phuong** traza las líneas

generales del trabajo pionero de la CRPC en Bosnia y Herzegovina y las dificultades en poner en práctica derechos a la restitución expuestos en el Acuerdo de Dayton. Mi artículo se centra en los importantes desafíos en vivienda y propiedad a que hace frente el pueblo de Kosovo mientras que **Guy Hovey** explora cómo las agencias internacionales han facilitado la rehabilitación de viviendas y el retorno de minorías en la Bosnia controlada por los serbios.

Cecilia Bailliet examina algunas de las inadecuaciones del proceso de retorno guatemalteco, particularmente el programa de reforma agraria para DI que regresan, y sugiere que se debería haber hecho mucho más para asegurar los derechos a la restitución y la tierra para los retornados. **Leilani Farha** traza las líneas generales de los resultados de una reunión celebrada en Ruanda en 1998 que señala cómo los derechos consuetudinarios y las leyes formales complican aún más las reclamaciones de restitución de viviendas y propiedades de mujeres en todo mundo. **Jon Bennett** se centra en los dilemas que rodean las políticas de reasentamiento forzoso en Uganda, Ruanda y Burundi. Y, finalmente, en nuestra sección habitual del Global IDP Project, **Bjorn Pettersson** hace resaltar algunas cuestiones sobre la tierra de los DI en Colombia.

Esperamos que este número de la *Revista sobre Migraciones Forzadas* contribuya a promover la discusión sobre cuestiones de vivienda y propiedad en la comunidad internacional de refugiados y DI, y a hacer resaltar la importancia de proteger los derechos a la vivienda y a la propiedad de todos los retornados, dondequiera que se encuentren.



En el corazón del proceso de retorno: resolución de problemas de propiedad en Bosnia y Herzegovina

por Catherine Phuong

El Acuerdo de Paz de Dayton, firmado en noviembre de 1995, coloca explícitamente las cuestiones de propiedad en el corazón del proceso de retorno y el marco de paz global para Bosnia y Herzegovina.

Entre 1992 y 1995, el conflicto desplazó a la mitad de la población de 4.4 millones de habitantes de Bosnia y Herzegovina. Mientras un millón de personas huyeron a otros países, principalmente a otras repúblicas de la antigua Yugoslavia, al menos un millón más fueron desplazados internamente. En el Anexo 7 del Acuerdo de Paz de Dayton (APD), el artículo I declara que "todos los refugiados y desplazados tienen el derecho a regresar libremente a sus hogares de origen. Tendrán el derecho a que se les devuelva la propiedad de la que fueron privados en el transcurso de las hostilidades desde 1991 y a ser compensados por cualquier propiedad que no se les pueda devolver".

Por primera vez se declaró que no sólo los refugiados deberían poder repatriarse a su país de origen, sino también que los DI (desplazados internos) deberían poder regresar a sus hogares de antes de la guerra. Tan ambicioso compromiso explícito de asegurar que cada refugiado o DI pueda regresar al alojamiento de antes de la guerra se hizo en las condiciones que resultaron de la limpieza étnica que tuvo como resultado la creación de territorios casi enteramente homogéneos en comunidades que habían sido mixtas étnicamente. Un objetivo implícito del APD ha sido la revocación de la limpieza étnica por la promoción del retorno de poblaciones desplazadas por la fuerza durante la guerra.

Para resolver cuestiones de propiedad, las partes del APD dieron el paso sin precedentes de crear una institución

especializada: la Commission on Real Property Claims of Refugees and Displaced Persons (CRPC) (Comisión sobre Reclamaciones de Propiedad Inmobiliaria de Refugiados y Desplazados). La CRPC no es, sin embargo, la única institución internacional que se preocupa de cuestiones de propiedad; su trabajo ha sido complementado por el activo papel del ACNUR, la OSCE y especialmente la OHR (Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina).

Algunos retornos no pueden tener lugar sin que se desahucie al actual ocupante. Las órdenes de desahucio, sin embargo, no están siendo ejecutadas por las autoridades locales opuestas al retorno de las minorías. Las cuestiones de propiedad se han convertido, por tanto, en una cuestión política extremadamente sensible. El hincapié que las organizaciones internacionales han hecho en lograr más retornos de las minorías² ha tenido como consecuencia el desvío de la atención sobre discusiones acerca del reasentamiento e indemnización por pérdida de propiedad.

La Comisión sobre Reclamaciones de Propiedad Inmobiliaria de Refugiados y Desplazados (CRPC)

El mandato de la CRPC está definido en el artículo XI del Anexo 7 del APD: "la Comisión recibirá y decidirá cualquier reclamación de propiedad inmobiliaria en Bosnia y Herzegovina donde la propiedad no haya sido voluntariamente vendida o transferida de otra manera desde el 1 de abril de 1992, y donde el

reclamante no disfrute ahora de la posesión de esa propiedad. Las reclamaciones pueden ser para devolución de la propiedad o para justa indemnización en lugar de devolución". La CRPC se ocupa sólo de reclamaciones de propiedad inmobiliaria y no de bienes muebles perdidos durante la guerra.

La mayoría de los que abandonaron sus hogares entre 1992 y 1996³ pero que no se fueron al extranjero acabaron ocupando pisos o casas abandonados por miembros de otros grupos étnicos. Aquellos que ahora desean regresar a sus hogares encuentran así a veces que su propiedad está ocupada por otras personas desplazadas. Muchas personas se vieron obligadas a firmar documentos que transmitían su propiedad a propiedad municipal o perdieron documentos legales en el transcurso de la guerra. Es la tarea de la CRPC ayudar a los DI a reclamar su propiedad expidiendo certificados que atestiguan la identidad de los dueños legítimos de la propiedad.

La CRPC tiene seis miembros nacionales y tres miembros internacionales nombrados por el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La gran mayoría del personal administrativo de la CRPC es contratado localmente. La CRPC comenzó sus actividades en 1996 y para fines de 1999 había recibido 175.000 reclamaciones de DI en Bosnia y Herzegovina y de refugiados residentes en el extranjero. Para tramitar reclamaciones de refugiados, la CRPC ha abierto oficinas en otros países. Se anima a los reclamantes a buscar primero soluciones locales antes de presentar una reclamación en la CRPC. Para los apartamentos "de propiedad social" (aquellos poseídos una vez por compañías y alquilados a empleados) éste es un requisito obligatorio. La CRPC ha expedido casi 50.000 certificados que confirman derechos de propiedad, que abarcan propiedades tanto privadas como sociales. Las decisiones de la CRPC son definitivas y no pueden ser impugnadas.

A la CRPC se le han dado amplios poderes para resolver reclamaciones de propiedad. Su acceso sin restricciones a

todos los registros de propiedad en Bosnia y Herzegovina le ha permitido reunir impresionantes cantidades de información que incluyen un completo registro catastral* de propiedades en todos los municipios. La CRPC también tiene autoridad para declarar inválida cualquier transmisión de propiedad que fuera hecha bajo coacción.

Sin embargo, en la abrumadora mayoría de los casos, la mera posesión de un certificado de la CRPC no ha permitido a los reclamantes recuperar la propiedad perdida. La falta de mecanismos de ejecución ha amenazado con quitar credibilidad a la CRPC. En respuesta, el Alto Representante (encargado por las Naciones Unidas de supervisar la aplicación de todas las cuestiones civiles expuestas en el APD) impuso en octubre de 1999 una Ley sobre puesta en práctica de las decisiones de la CRPC en la Federación. Tan abierta intervención externa en el derecho nacional de propiedad señala una nueva orientación en la resolución internacional de conflictos.

El papel del ACNUR, la OSCE y la OHR

El principal papel de las otras organizaciones internacionales a las que concierne cuestiones de propiedad ha implicado controlar la aplicación de la legislación sobre propiedad y, donde fuera necesario, intervenir en favor de reclamantes que intentan recuperar su propiedad.

El ACNUR ha desempeñado un papel activo en ayudar a cada entidad en Bosnia y Herzegovina (la Federación Musulmano-Croata y la República Srpska) a redactar la legislación necesaria para armonizar procedimientos de devolución en todo el país. Durante la guerra, cambios del derecho de propiedad legitimaron la ocupación de pro-

iedad "abandonada". La afirmación pública de estas regulaciones amenazaba con confirmar los derechos del ocupante actual (invariablemente un miembro de la mayoría étnica en la zona) en detrimento de la reclamación de restitución del propietario de antes de la guerra que buscaba regresar. En 1998 la presión del ACNUR, la OSCE y la OHR condujeron a una nueva legislación de propiedad, aprobada en ambas entidades, que suspende la aplicación de estas leyes. Cuatro nuevas leyes relativas a vivienda, inquilinato y propiedad abandonada fueron aprobadas en la Federación y una sola en la República Srpska; algunas fueron enmendadas posteriormente por el Alto Representante. Se han dado instrucciones que establecen procedimientos para el retorno de DI y repatriados. Este nuevo marco legal y administrativo básico para tramitar solicitudes de retorno está aún en mantillas y el progreso en la puesta en práctica ha sido dolorosamente lento.

Los amplios poderes otorgados al Alto Representante para asegurar conformidad con el APD incluyen el derecho a destituir unilateralmente a funcionarios que obstruyan repetidamente la aplicación de las leyes de propiedad para evitar retornos de minorías. El Alto Representante ha intervenido para suspender disposiciones relativas a cuestiones de propiedad y vivienda que se consideran, contrarias al espíritu del APD y para resolver problemas de propiedad⁵. Así, en abril de 1999 anuló decisiones tomadas durante y después de la guerra para reasignar permanentemente algunos pisos, que tenían el efecto de evitar el retorno del anterior ocupante. En octubre de 1999 hizo una serie de

importantes enmiendas a la legislación sobre propiedad.

La evolución en la ciudad de Mostar ha proporcionado un interesante ejemplo de asociación entre organizaciones internacionales y autoridades locales para resolver litigios de propiedad. Se produjeron casos de doble e incluso múltiple ocupación de familias que continuaban ocupando viviendas abandonadas mientras aún conservaban la posesión de su propia propiedad. El gran número de casos de doble ocupación ofrece la posibilidad de llevar a cabo desahucios que, al menos en teoría, no deberían ser problemáticos. Los desahuciados tienen alojamiento alternativo al que ir y están ocupando ilegalmente la propiedad de algún otro. En Mostar se ha creado una comisión de doble ocupación que reúne a funcionarios de vivienda locales y a personal internacional del ACNUR y la OHR. Un "teléfono de emergencia" para la denuncia de casos de doble ocupación ha resultado tener bastante éxito. Una vez denunciados, los casos son luego investigados por la comisión. Tal estructura ha permitido trabajar juntos a depositarios locales y expatriados. Desde febrero de 2000 se han identificado 72 casos de doble ocupación y se han llevado a cabo siete desahucios.

La resolución de cuestiones de propiedad para permitir retornos de minorías

Organizaciones internacionales que operan en Bosnia y Herzegovina han dado especial importancia a la resolución de litigios de propiedad para facilitar retornos de minorías y sentar las bases para volver a crear una sociedad multiétnica.

Se sigue que si los objetivos últimos de la intervención internacional en Bosnia y Herzegovina son la no consolidación de la partición étnica del país y el establecimiento de una paz duradera, entonces se deberían hacer todos los esfuerzos para animar a los retornos de minorías.

Con frecuencia el principal obstáculo para la resolución de litigios de propiedad, y así para retornos de minorías, reside en la no ejecución de órdenes de desahucio. Como el éxito de todo el proceso de retorno depende de asegurar el acuerdo sobre cuestiones de propiedad, políticos nacionales y locales que



desean evitar retornos de minorías se han negado a llevar a cabo órdenes de desahucio. Los políticos locales frecuentemente no están dispuestos a apoyar la mudanza de sus partidarios desplazados locales; para muchos de estos líderes, la obstrucción a los retornos de las minorías se ha convertido en un importante medio de reforzar su base local de poder.

No es raro que a los reclamantes que rellenan un impreso de solicitud de retorno voluntario se les pida que paguen unos derechos no autorizados o que se les pida que presenten documentación adicional. Las autoridades locales no llevan a cabo desahucios, so pretexto de que no está

disponible ningún alojamiento alternativo para los ocupantes actuales. Con frecuencia el cuerpo de policía local no asiste a los desahucios o sólo ofrece apoyo limitado. Mientras que todos los actores están de acuerdo en que la resolución de problemas de propiedad es esencial para hacer cumplir el imperio de la ley, lo que está en juego en cada municipio es el mantenimiento de sistemas de control político que han sido dolorosamente ganados o defendidos durante los años de guerra.

El resultado es que el masivo nivel de implicación internacional en Bosnia y Herzegovina sólo ha causado unos 120.000 retornos de minorías desde 1996. Más de 800.000 personas están aún desplazadas dentro del país. Entre estas 800.000 se encuentran algunas que han regresado del extranjero, en su mayor parte desde Alemania y Austria, pero que se han visto en la imposibilidad de regresar a su anterior lugar de residencia y así se han convertido en DI.

Las agencias internacionales operativas, que examinan cuestiones de propiedad como parte de su estrategia global para volver a crear un país multiétnico, han enfatizado los retornos de minorías. No se han promovido abiertamente el reasentamiento y la indemnización por la pérdida de propiedad para no ser vistas como contrarias a la estrategia de invertir las consecuencias de la limpieza étnica. A pesar del hecho de que el APD considera la posibilidad de indemnización por pérdida de propiedad, los países donantes no han dispuesto fondos para tal fin.

Para aquellas personas desplazadas que no desean regresar sino que, en su lugar, prefieren reasentarse en una zona mayoritaria, no ha sido fácil asegurar asistencia internacional. Se puede entender fácilmente por qué algunas personas

desplazadas no desean regresar a un ambiente hostil donde temen no sólo por su seguridad sino también por su supervivencia económica. Se necesitan más esfuerzos para crear condiciones para un retorno seguro y sostenible.

Conclusión

Los problemas encontrados en la Bosnia y Herzegovina de posguerra ilustran la centralidad de las cuestiones de propiedad en un proceso de retorno en una sociedad dividida étnicamente. Las cuestiones de propiedad no son percibidas

meramente en términos de sutilezas legales. Para aquellos que buscan consolidar la partición étnica, como para aquellos que buscan desafiarla, lo que está en juego cuando se discute la propiedad es un cambio en la mezcla étnica de comunidades. Es esto lo que explica la aguda sensibilidad de las cuestiones de propiedad.

Se han hecho esfuerzos decididos en Bosnia y Herzegovina para resolver litigios de propiedad sobre un fondo de guerra y división étnica. El número de retornos de minorías ha sido menor del previsto. Los mismos problemas, y los mismos dilemas, se repetirán en Kosovo, si los serbios desplazados decidieran un día tratar de regresar a hogares ocupados ahora por kosovares.

Catherine Phuong es doctoranda en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nottingham, Reino Unido. Correo electrónico: llxcp@brn9.reg.nottingham.ac.uk

1 El texto completo del APD está disponible en www.ohr.int/gfa/gfa-hom.htm

2 "Regreso de minorías" describe el retorno de desplazados a zonas donde ahora pertenecerían al grupo minoritario. Se pueden diferenciar de los menos problemáticos "retornos de mayorías", la mayor parte de los cuales, en todo caso, ya han tenido lugar.

3 Continuaron ocurriendo movimientos de población durante todo 1996. Por ejemplo, la gran mayoría de los serbios bosnios que estaban viviendo en Sarajevo abandonaron la ciudad a continuación de la transferencia de territorio autorizada por el APD a la Federación Musulmano-Croata en marzo de 1996.

4 Término legal definido como "que muestra la extensión, valor y propiedad de la tierra".

5 Para más información sobre legislación de propiedad y las actividades de la OHR en este campo, véase www.ohr.int/property.htm.

Para más información sobre DI en Bosnia y Herzegovina, pueden consultar la base de datos del Global IDP Project y acceder a la "List of sources used" (Lista de fuentes usadas) en la siguiente página web:

<http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Bosnia+and+Herzegovina>

Desminado de tierra agrícola en Bosnia y Herzegovina

Una media de 50 personas al mes mueren o sufren heridas por minas terrestres en Bosnia y Herzegovina. Antiguas líneas de confrontación en tiempos de guerra, que continúan conteniendo la más elevada concentración de minas terrestres y material de guerra no explotado, corresponden a algunas de las zonas agrícolas más productivas del país. Como muchos residentes de estas antiguas zonas de confrontación se vieron obligados a huir durante el tiempo de guerra, estas zonas están ahora entre las ubicaciones de máxima prioridad para el retorno de refugiados y DI. La presencia, o sospecha de presencia, de minas terrestres en estas zonas reduce las posibilidades de producción agrícola y contribuye a la continuada dependencia de productos agrícolas importados.

Se llevó a cabo durante los meses de primavera y verano de 1998 una misión dirigida por la FAO para ayudar al Gobierno en la selección de ubicaciones prioritarias para el desminado de tierra agrícola. Los objetivos de este proyecto eran:

- establecer zonas prioritarias para desminado agrícola
- identificar tierra asignada a poblaciones retornadas
- revisar con el Ministerio bosnio de Agricultura y el Mine Action en Sarajevo la ubicación de tierra agrícola sumamente productiva que está o se cree que está minada
- formular actividades dentro de una estrategia global de desminado dirigida a solicitar a la comunidad donante internacional que proporcione financiación o asistencia en especie
- elaborar un plan de trabajo que especifique costos y requisitos de mano de obra.

Este informe está extractado de un informe de 16 páginas titulado *Selection of Priority Locations for Demining of*

Agricultural Land in Bosnia and Herzegovina

(Selección de ubicaciones prioritarias para desminado de tierra agrícola en Bosnia y

Herzegovina), escrito por J. Scott

Pilkington. Para obtener el informe completo, pónganse en contacto con la Biblioteca del RSC (rscdoc@geh.ox.ac.uk) o envíen un correo electrónico al autor en scott.pilkington@rheinmain.af.mil



La rehabilitación de hogares y el retorno de minorías a la República Sprska, Bosnia y Herzegovina

por Guy Hovey

En 1997, la Oficina para Migración de Población y Refugiados del Departamento de Estado de los EE.UU. financió dos proyectos piloto en Bosnia y Herzegovina, cada uno de los cuales preveía la rehabilitación de 40 hogares (20 para serbios y 20 para musulmanes) y el retorno de propietarios y familias de antes de la guerra a la ciudad de Sipovo en la entidad de la República Sprska de Bosnia.

Estos contenciosos proyectos, puestos en práctica por el American Refugee Committee y el International Relief Committee, han tenido implicaciones trascendentales. En un mundo ideal, se hubieran establecido las condiciones que condujeran al retorno de los desplazados antes de producirse éste. Los donantes, sin embargo, fueron incapaces en las primeras etapas de arriesgar las grandes sumas de dinero necesarias para reconstruir infraestructuras tales como escuelas y hospitales o de financiar programas dirigidos a restablecer la sociedad civil. Este artículo es un análisis de la visión sobre el terreno del programa, las estrategias empleadas y los problemas encontrados.

El municipio de Sipovo está situado en el suroeste de la República Sprska, en la zona conocida como "el yunque". La población de antes de la guerra de 15.250 habitantes constaba de 12.480 serbios, 2.488 musulmanes, 32 croatas y 250 "otros". Unos 1.400 musulmanes y todos los croatas bosnios huyeron en 1993 tras incidentes de quema de casas y matanzas de minorías hechas al azar; los restantes miembros de comunidades minoritarias huyeron cuando la zona

cayó ante fuerzas croatas bosnias en septiembre de 1995. El municipio de Sipovo fue devuelto a control serbio bajo los Acuerdos de Paz de Dayton y entregado en febrero de 1996. Antes de abandonar la zona, las fuerzas croatas bosnias que se marchaban saquearon, dañaron infraestructuras y destruyeron el 65% de los edificios en el municipio. En las condiciones que resultaron de estos acontecimientos la población mayoritaria regresó para ocupar sus antiguos hogares y los pertenecientes a miembros de minorías comunitarias a los que se había salvado de la destrucción. Para principios de 1997 se había emprendido algún trabajo de rehabilitación de casas serbias, muy particularmente por el Ejército de Salvación, y alguna infraestructura había sido reparada por la IFOR (Fuerza de Puesta en Práctica de la Paz de la OTAN).

El orden del día político

Los sentimientos fuertemente nacionalistas de la población serbia retornada se reflejaron cuando las primeras elecciones municipales posteriores al retorno dieron una mayoría al SDS, el partido nacionalista serbio de línea dura enca-

bezado por Radovan Karadzic. Sin embargo, pronto fue evidente durante discusiones con autoridades locales sobre la cuestión del retorno que los sentimientos antiminoritarios eran atemperados por el pragmatismo, el cansancio general de la guerra y un deseo de un retorno a la normalidad. Aunque se usaron argumentos nacionalistas para bloquear el retorno de las minorías, las autoridades sí que tenían sinceras preocupaciones. Como Carl Hallegard señaló en un número anterior de la *Revista sobre Migraciones Forzosas*², una queja común fue que a los serbios no se les estaba permitiendo el libre retorno a otras zonas de la Federación de Bosnia y Herzegovina tales como Sarajevo y Drvar. ¿Por qué preguntaron las autoridades de Sipovo se les debería entonces pedir que permitan a las minorías que regresen a zonas controladas por los serbios?

Consideraciones nacionalistas/étnicas más amplias se hicieron menos importantes para los serbios locales cuando se les dio la oportunidad de mejorar su bienestar. Se esperaban repercusiones en Sipovo cuando el retorno impulsado internacionalmente de serbios a Drvar condujo a disturbios y a la nueva expulsión de retornados serbios, pero éstas no se materializaron. Las discusiones giraron en torno a cuestiones tales como la capacidad de instalaciones sanitarias limitadas para dar abasto a una población mayor y la capacidad de la policía para controlar cualquier ataque contra las minorías.

Estrategia negociadora

Basándose en el pragmatismo de los políticos nacionalistas, los que pusieron en práctica el proyecto decidieron sobre una estrategia negociadora a múltiples niveles y condicional. Era imperativa la necesidad de ganar la confianza de la población local como lo era la importancia de la transparencia de las operaciones y la exacta difusión de información. Abundaron rumores de canjes de tierras con la Federación Musulmano-Croata y desahucios a gran escala de serbios de hogares minoritarios, y hubo un auténtico

co temor a los musulmanes por parte de muchos serbios, a continuación de matanzas de civiles serbios locales al final de la guerra. Gobiernos y otros donantes lanzaron una campaña de defensa y gestores del programa participaron regularmente en entrevistas, discusiones y programas de coloquios por teléfono en la emisora de radio local no partidista. Se hizo evidente que la gente corriente estaba menos preocupada por el retorno de las minorías que por su propia supervivencia. Las preguntas más beneficiosas fueron sobre reconstrucción, agricultura y asistencia con microcréditos. Quedó grabado en el público en general que los niveles de ayuda futura estaban condicionados al retorno sostenido pacífico de minorías y a satisfacer los criterios del ACNUR para la concesión del estatuto de Ciudad Abierta³ a aquellos municipios que permitieran el retorno pacífico de minorías. Se explicó que el ACNUR daría prioridad a una Ciudad Abierta cuando solicitara donantes (y que tales municipios, en principio, recibirían así más ayuda, mientras que las ciudades No Abiertas recibirían sólo socorro de emergencia). Sólo si las minorías regresaban en paz y seguridad y con dignidad podría convertirse Sipovo en una Ciudad Abierta.

La Oficina de los EE.UU. para la Migración de Población y Refugiados, el ACNUR e importantes donantes fueron invitados a visitar a las autoridades e inculcarles las condicionalidades de la ayuda. Un batallón británico en la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR) lanzó una operación activa "de corazones y mentes" que combinó una presencia armada visible con programas de asistencia a pequeña escala. El oficial de protección del ACNUR contribuyó mucho a explicar obligaciones de derechos humanos a las autoridades locales, y se facilitaron reuniones de contacto entre los líderes del grupo de Personas Desplazadas y funcionarios municipales locales. Estas discusiones y visitas acompañadas a hogares ayudaron a reconstruir la confianza entre los grupos. Fue impresionante la coordinación entre ONG, organismos de Naciones Unidas, la OSCE, la SFOR y otros depositarios.

Criterios de selección

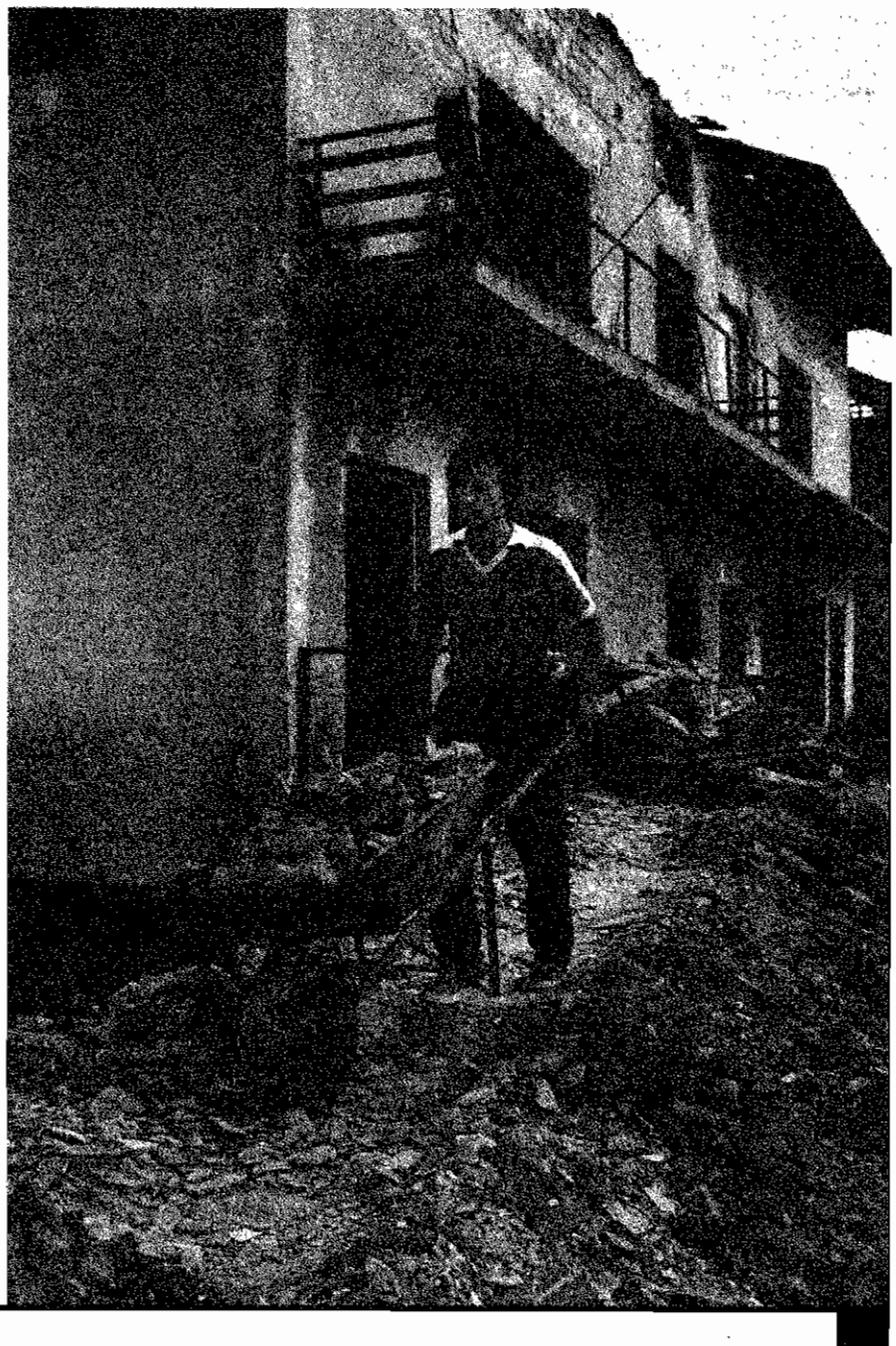
Una vez que se hubo asegurado la autoridad, el siguiente paso fue acordar una zona de retorno factible. Para reforzar las instituciones legales, legitimar el proceso de retorno y ganar credibilidad, era importante que se viera que se estaba trabajando en cooperación con retornados de todos los grupos étnicos, las autoridades locales y el ministerio para los refugiados. Se tenían que considerar muchos factores cuando se seleccionaba la zona de retorno. La zona tenía que haber sido mixta étnicamente antes de la guerra; las casas tenían que estar

vacías o reparables dentro del presupuesto; los propietarios tenían que estar dispuestos a regresar; y todos los tenedores de apuestas tenían que mostrar disposición a implicarse en el proceso.

En cooperación con todas las partes interesadas, se seleccionó la zona rural conocida como Volari como la zona para el primer retorno. Volari era un grupo de siete pequeñas aldeas con una mezcla étnica anterior a la guerra de un 55% de serbios y un 45% de musulmanes. Conversaciones con los serbios que ya habían regresado mostraron que no se oponían violentamente al retorno de antiguos vecinos. Los hogares de serbios y musulmanes desplazados elegibles eran reparables dentro del presupuesto de un promedio de 8.000 dólares por hogar. La creación de oportunidades de empleo locales ayudó a demostrar los efectos beneficiosos del retorno de minorías.

Se desarrollaron criterios de elegibilidad, que daban prioridad a personas con recursos insuficientes para financiar reparaciones, a los desempleados, a los mal remunerados, a familias monoparentales y a personas con niños. Se rehabilitarían los hogares hasta un nivel mínimo acordado: sellar la estructura con tejado, puertas y ventanas en un solo piso (otras aberturas tenían que ser selladas con plástico) y rehabilitar un solo dormitorio, un solo cuarto de estar, una sola cocina (que incluye agua, fregadero y desagüe) y un solo cuarto de baño (que incluye retrete, lavabo/baño y agua corriente, caliente si el presupuesto lo permitiera). Se consideraría a los hogares dañados en un 65% como totalmente destruidos.

Las ONG, las autoridades municipales y los retornados concertaron un acuerdo tripartito, que exponía las obligaciones de cada signatario y que fue firmado



sólo después de largas consultas. Era importante que los retornados tuvieran suficientes datos para tomar una decisión informada. Las ONG se comprometieron a rehabilitar casas hasta un cierto nivel, las autoridades a garantizar la seguridad de las propiedades reparadas y los retornados a instalarse en la casa reparada en el plazo de un mes desde que su casa fuera rehabilitada satisfactoriamente. Una cláusula penal permitía a las autoridades locales reasignar una casa a otra familia desplazada si la familia se negaba a fijar su residencia.

Desgana de regresar

Durante todo el proceso de negociación, se mantuvo contacto constante con el grupo de Personas Desplazadas que tenía su base en Bosnia central. En todas las reuniones y visitas, se alentó el intercambio de información y se abordaron preocupaciones. Se identificaron las características de cada familia, sus prioridades y ansiedades. Se contactó con desplazados que vivían en hogares para personas desplazadas. No resultó sorprendente que la principal preocupación para los retornados fuera la seguridad, y en segundo lugar las perspectivas de empleo. Lo que sorprendió a los que ponían en práctica el programa fue que, a pesar de que declaraban su disposición a regresar, había una acusada desgana de hacerlo realmente. Los ardientes deseos de regresar se enfriaron con el tiempo. Cuando la perspectiva del retorno se convirtió en una realidad, muchos se echaron atrás ante la oportunidad que se les ofrecía.

Las razones eran más sociales que relacionadas con la seguridad. Muchos de los desplazados se habían visto obligados a abandonar un duro estilo de vida rural y se habían reubicado en ciudades tales como Zenica, en Bosnia central. En las ciudades tenían más oportunidades de empleo y comercio, mejores escuelas, electricidad y tiendas. Era típico oír decir a un cabeza de familia: "¿Por qué voy a querer regresar a un lugar donde para conseguir leche tengo que ordeñar una vaca que ya no tengo? Aquí en Zenica sólo bajo las escaleras, voy a la tienda de al lado y compro un litro". La exposición a las comodidades de la vida urbana ha eliminado el deseo de regresar a los pueblos. La aceleración resultante de la urbanización fue reflejada en toda Bosnia y compartida por todos los grupos étnicos. Ello, y no la seguridad, se ha convertido en la barrera más fuerte para el retorno.

Una familia musulmana que regresa invita a cenar a sus vecinos serbios y musulmanes retornados

La desgana de regresar estaba también basada en preocupaciones sobre escolarización, empleo y cómo arreglárselas sin ayuda humanitaria. Aunque con el tiempo programas mejor financiados proveyeron a los retornados con factores de producción agrícolas y otros, los primeros retornados estuvieron infr FINANCIADOS.

Los DI habían sido desplazados en grandes grupos, habían mantenido contacto por medio de redes de parentesco y deseaban regresar juntos o en grupos. Las realidades de la situación significaban que esto no era posible. Aunque se contrataron "paquetes" de cinco hogares juntos, las diferencias en la cantidad de daño y trabajo de reparación requerido junto con la falta de recursos de los

Los ardientes deseos de regresar se enfriaron con el tiempo

contratistas hicieron difícil coordinar el trabajo de rehabilitación y asegurar que varias casas estuvieran acabadas el mismo día. Lotes de hogares estaban generalmente acabados en el plazo de una semana. Las preocupaciones de seguridad significaban que a medida que se completaran los hogares requerían ocupación inmediata antes de que fueran dañados o se instalara una familia diferente.

Seguridad

Los retornados estaban comprensiblemente nerviosos por volver a una zona de la que habían sido desahuciados por la fuerza. Para aumentar la confianza de los retornados, se reforzó la seguridad con una gran presencia de la SFOR y patrullas regulares de la Internacional Police Task Force (Fuerza Especial de Policía Internacional). La SFOR en particular fue sobresaliente en su comprensión de las cuestiones en juego y su

cooperación fue fundamental para el éxito del proyecto. Se insistió repetidamente, no obstante, en que la responsabilidad última de la seguridad de los retornados pesaba sobre la población mayoritaria local y el cuerpo de policía local (totalmente serbio). El temor funcionó de ambas maneras. Mientras la minoría musulmana estaba ansiosa por regresar, muchos temían las implicaciones del retorno de las minorías y el riesgo de ataques de venganza contra aquellos serbios que se creía que habían participado en la "limpieza étnica".

Resistencia al retorno

Se encontró resistencia al retorno en la misma gente que debería haber estado alentándolo: los propios líderes del grupo de Personas Desplazadas. Estos líderes no electos representaban los intereses de los desplazados de Sipovo. Su poder se originaba en la percepción de los miembros de que aquellos que tenían el liderazgo podían influir en la asignación de asistencia. El desarrollo de vínculos directos entre las ONG que daban la ayuda y sus miembros amenazaba el liderazgo y el papel de intermediación al que se habían acostumbrado.

Las ideas erróneas acerca de los niveles de construcción fueron otra dificultad. Muchos retornados creían (a pesar de lo que se le dijo en las sesiones informativas) que sus hogares serían restaurados a las condiciones de antes de la guerra. Esta expectativa, imposible de satisfacer debido a restricciones de financiación y otras, iba a estar presente en todo momento en el programa.

En toda Bosnia, el grupo de desplazados hizo objeciones a que se diera asistencia a refugiados que regresaban del extranjero. Argumentaban que los refugiados no habían combatido, habían



Guy Harvey

estado trabajando en el extranjero y habían recibido generosa asistencia financiera para el retorno de países anfitriones. El hecho de que algunos refugiados visitantes lucieran llamativamente su riqueza exacerbó esta tensión. Los programas de la Unión Europea que daban prioridad al retorno de los refugiados causaron fricción con los DI. Las tensiones se relajaron una vez que se entendió que aquellos que tuvieran fondos no eran elegibles para el proyecto, pero ello fue indicativo, sin embargo, de la animosidad sentida hacia algunos retornados desde Europa Occidental.

Primeros retornos y problemas

La primera familia musulmana regresó al municipio de

Sipovo en octubre de 1997. Otras siguieron y, para fines de enero de 1998, el International Rescue Committee y el American Refugee Committee habían facilitado el retorno de unas 30 familias minoritarias. Las familias mantenían vínculos de parentesco y comerciales con parientes que vivían en otras partes en Bosnia y Herzegovina. El retorno siguió un modelo: miembros de más edad regresaban primero, seguidos por miembros más jóvenes a medida que aumentaba la confianza. Se produjeron problemas y es seguro que continuarán haciéndolo. Se rompieron cristales a casas propiedad de minorías, se profirieron amenazas y se quemó una casa. La policía local era poco cooperativa y sólo hizo simulacros de investigaciones de los incidentes. La excavación en la cercana Jajce de una fosa común que contenía los cadáveres de 27 civiles serbios de Sipovo elevó la tensión. Algunas familias retornadas intentaron vender sus hogares después de que hubieran sido reconstruidos y continuar ocupando hogares de otras minorías. Afortunadamente, la coordinación y acción vigorosa de la comunidad internacional, junto con la cooperación de las autoridades locales y el público en general, contrarrestaron en gran parte estos incidentes, y estos retornos iniciales condujeron a que muchas más familias minoritarias regresaran en 1998.

A principios de 1998, el partido socialista SRPS derrotó al nacionalista SDS en las elecciones locales y el ACNUR concedió a la zona estatuto de Ciudad Abierta. El éxito de los proyectos piloto condujo a que Sipovo recibiera mayor financiación en 1998. Un paquete de ayuda multiagencias integrado, con programas que iban de rehabilitación de casas a generación de ingresos, fue puesto a disposición de todos los grupos étnicos y ayudó, además, a crear condiciones conducentes al retorno.

El futuro

Municipios vecinos siguieron el ejemplo de Sipovo y para mediados de 1998 un montón de municipios, de Sipovo en el sur a Banja Luka en el norte, estaban abiertos al retorno de minorías. Sólo la evaluación a largo plazo nos permitirá juzgar la sostenibilidad del retorno. Se necesita el compromiso continuo de los donantes. A medida que aumenta el número de retornados la oferta de casas menos dañadas cae. Las predicciones de Richard Jaquot en el número 1 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas*⁴ de que disminuiría la oferta de casas menos dañadas, y que se requeriría un aumento de la financiación para reparar hogares

más gravemente dañados y destruidos, han sido confirmadas por los acontecimientos. Se ha establecido firmemente el principio del retorno de las minorías. Sin embargo, sin expansión de las oportunidades de empleo y desarrollo de industria, es dudoso si muchas familias más harán la transición. Esto tendrá un impacto sobre la validez a largo plazo de todos los retornos de DI.

Conclusión

El retorno de DI de comunidades minoritarias genera muchas lecciones y plantea cuestiones de política. Aunque es discutible la transferibilidad de la experiencia de Sipovo a otras regiones de la antigua Yugoslavia, un análisis de proyectos de retorno dentro del municipio de Sipovo sí que hace resaltar cuestiones clave para su consideración. Han sido factores conducentes al éxito:

- la cooperación integrada de todos los tenedores de apuestas en procesos de planificación y decisión transparentes y basados en la comunidad
- la clara explicación de decisiones y difusión de información
- el pragmatismo de las autoridades locales
- el Batallón del SFOR activo
- la implicación del depositario en la identificación de condiciones para el retorno
- la actividad que se hace notar de derechos humanos / tolerancia cero de abusos a los derechos humanos
- el establecimiento de confianza entre el personal de las agencias de puesta en práctica, las autoridades locales, el público en general y los retornados
- el hecho de que los que pusieran en práctica el proyecto vivieran en la zona del proyecto
- la dedicación del personal local
- el esfuerzo por asegurar que la puesta en práctica sea emprendida por las autoridades reconocidas legítimas

Parece que en Sipovo las condiciones impuestas por los donantes han producido resultados. Ha aumentado el número de retornos de minorías espontáneos y autofinanciados, y está muy reducida la intimidación a las minorías. Queda la pregunta, sin embargo, de si es legítimo elegir como blanco de la ayuda a zonas que cumplen con los criterios de Ciudad Abierta y negar ayuda a otras necesitadas porque estaban bajo el dominio de una autoridad local de línea dura. ¿Se debe poner en riesgo a miembros de comunidades minoritarias para dar impulso en un proceso de paz? ¿Es sostenible la condicionalidad, dada la necesidad de compromiso y control a largo plazo de los donantes?

En algún momento la política de retorno necesitará reevaluación. Si el número de retornados continúa siendo bajo, se podrían iniciar mecanismos para realizar intercambios de propiedad acordados mutuamente a través de las entidades. (Esto ya está sucediendo informalmente.) Se tiene que abordar la pregunta de cómo ayudar a aquellos que sienten que nunca podrán regresar. Por último, a medida que la UE ejerce mayor presión sobre los refugiados para que regresen a casa, ha habido una correspondiente disminución en la financiación para programas de retorno de minorías. Si esto continúa, existe un auténtico peligro de que no se satisfagan los criterios de retorno expuestos en el Anexo 7 de los Acuerdos de Paz de Dayton⁵. Si esto sucediera, a los políticos nacionalistas se les proveería de un pretexto ideal para tergiversar y explotar las razones para el no retorno. ¿Está preparada la comunidad internacional para las consecuencias subsiguientes?

Guy Hovey escribió este artículo en 1999 mientras estaba trabajando para el International Rescue Committee. Tiene ahora su base en Sarajevo y trabaja para el United Methodist Committee on Relief como Director del Proyecto de Albergue y Retorno. Correo electrónico: guy@bih.net.ba

1 Censo yugoslavo de 1991.

2 *Revista sobre Migraciones Forzosas*, 1, p. 22. Véase www.fmreview.org/fmr017.htm para el texto completo del artículo en inglés.

3 Para una historia del proceso de Ciudad Abierta y un análisis del progreso hasta mediados de 1999 véase www.unhcr.ba/open-city/9908BH1.html. Una fuente alternativa de información sobre Ciudades Abiertas y el sistema de retornos de minorías en general está en <http://www.crisisweb.org/projects/bosnia/reports/bh33main.htm>

4 *Revista sobre Migraciones Forzosas*, 1, p. 26. Véase www.fmreview.org/fmr017.htm para el texto completo del artículo en inglés.

5 Sin embargo, las otras dos cláusulas (con frecuencia desatendidas) del Anexo 7 tratan sobre el derecho a permanecer y el derecho a buscar establecimiento en un tercer país.

Resolución de la crisis de vivienda de Kosovo: desafíos para la Dirección de Vivienda y Propiedad de Naciones Unidas

por Scott Leckie

El conflicto armado en Kosovo en 1998-1999 condujo a la destrucción de decenas de miles de hogares y a la ocupación masiva de hogares abandonados a medida que se repatrió a los refugiados.

Esta crisis de vivienda vino después de una década de extensa violación del derecho a la vivienda. Durante todos los años 90, la discriminación contra la mayoría albanesa se manifestó en acuerdos de inquilinato irregulares, desahucios forzosos arbitrarios y restricciones sobre transacciones de propiedad, factores que contribuyeron sustancialmente al conflicto subsiguiente.

La consecuencia perdurable después del conflicto es la incertidumbre sobre el derecho a ocupar y poseer legítimamente una proporción considerable del total de viviendas en Kosovo. No existe una política de derecho a la vivienda para todo Kosovo. La gravedad de los problemas de vivienda y propiedad se exacerbaba por la ocupación ilegal de tierra y propiedad poseídas por residentes serbios y gitanos que se marchan, la falta de tenencia y títulos seguros legalmente para la mayoría de los ciudadanos de Kosovo, la ausencia de medidas judiciales para reparación de violaciones y la ulterior violación diaria desenfrenada del derecho a la vivienda y la propiedad de grupos minoritarios. Abordar eficazmente las cuestiones clave de vivienda y propiedad será un desafío fundamental de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en los meses y años próximos.

Establecimiento de la Dirección de Vivienda y Propiedad

Inicialmente las Naciones Unidas actuaron con relativa rapidez en cuestiones de propiedad. En octubre de 1999, la UNMIK derogó dos leyes particularmente draconianas de la República Federal de Yugoslavia (RFY) que habían impuesto restricciones discriminatorias a los derechos de la gente a vender o comprar sus hogares. El mes siguiente la UNMIK estableció una Dirección de Vivienda y Propiedad (HPD), provista de personal y gestionada por el Centro sobre Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (Hábitat). Ésta es la primera vez que Hábitat ha estado implicado en la creación una institución de estas características. La HPD, que va a tener una plantilla de 110 personas, hace frente a la desalentadora tarea de rectificar pasadas violaciones del derecho a la vivienda, resolver las complejas cuestiones de derechos residenciales discutidos y desarrollar un inventario de vivienda abandonada privada, estatal y de propiedad social. Una equivalente Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Propiedad, que comprende dos expertos internacionales y un experto local en derecho de vivienda y propiedad, va a ser responsable de decidir reclamaciones presentadas a la HPD.

Aunque todavía no completamente provista de personal o financiada, la HPD

ya está muy ocupada. Más de nueve meses después del final de la guerra dirigida por la OTAN, la HPD apenas ha empezado la ingente tarea de ofrecer a los kosovares compensación por una década de violaciones del derecho a la vivienda y la propiedad. A pesar de los retrasos causados por obstáculos financieros y burocráticos y la obstinación de kosovares de línea dura, el proceso que ha empezado –la derogación de leyes de vivienda injustas y la creación de una institución enteramente nueva para resolver problemas de vivienda y propiedad– es una evolución bienvenida. Si la HPD tiene éxito, entonces puede que el programa de Kosovo de Hábitat sirva como un modelo para iniciativas futuras en circunstancias semejantes donde el derecho a la vivienda y a la propiedad de refugiados y DI (desplazados internos) está bajo amenaza.

El ACNUR y la Unión Europea son responsables conjuntamente del acondicionamiento para el invierno y la reconstrucción de casas. El programa de Hábitat comprende varios elementos además de la coordinación de la HPD: inclusive la enorme tarea de restablecer un sistema de registros catastrales¹ y de la propiedad en Kosovo y sistemas administrativos para municipios. Hábitat está también trabajando para cotejar y analizar legislación sobre vivienda y propiedad, derogar leyes discriminatorias sobre vivienda y propiedad, desarrollar propuestas para asegurar que la legislación local sea compatible con criterios internacionales, aconsejar a la fuerza militar internacional sobre asuntos de seguridad de viviendas y facilitar soluciones a litigios de vivienda y propiedad. Sobre todo lo demás, Hábitat ha procurado garantizar seguridad en la vivienda para todos los grupos étnicos y promover el derecho al retorno y a la restitución de manera que todos los refugiados y DI puedan regresar a sus hogares de origen.

Cada una de estas actividades de vivienda y propiedad es vital para la restaura-

ción de una apariencia de normalidad en Kosovo y en otras sociedades fragmentadas después de un conflicto. Puede que sea útil exponer las principales cuestiones a las que es probable que haga frente la HPD al crear una sociedad donde la violación gratuita de los derechos de propiedad y la destrucción y demolición de propiedad se conviertan en una cosa del pasado.

Consecuencias de legislación de vivienda discriminatoria

La discriminación en vivienda y propiedad contra la población albanesa en Kosovo era general bajo dominio yugoslavo. Este proceso fue formalizado primero en 1990, cuando las autoridades anulaban retroactivamente ventas de propiedad a albaneses por serbios que se marchaban². La aprobación del "Programa para el establecimiento de la paz, la libertad, la igualdad, la democracia y la prosperidad en la Provincia Autónoma de Kosovo"³ consolidó la dominación de la población serbia minoritaria. El Programa trazó sistemáticamente las líneas generales de cómo se tenía que llevar a cabo la represión en varios campos de políticas, entre las cuales estaban vivienda y propiedad. Con la abolición del gobierno

autónomo en junio de 1999, los sectores de vivienda y propiedad en Kosovo se convirtieron en bastiones de la discriminación étnica. Un montón de instrumentos legales formaron la base político-legal para la aprobación y aplicación de leyes ulteriores que han tenido profundas consecuencias para los dueños de propiedades en Kosovo y constituyeron uno de los principales factores que contribuyeron al conflicto mismo.

A principios de los años 90, unos 135.000 albaneses fueron despedidos de sus trabajos por razones étnicas⁴. Como los derechos de ocupación en vivienda de propiedad social (la forma predominante de vivienda a principios de los años 90) estaban casi invariablemente vinculados al empleo, un gran número de albaneses fueron así desahuciados de sus hogares. Muchas de las propiedades que los albaneses se vieron obligados a abandonar fueron reasignadas a serbios y montenegrinos en condiciones preferenciales. Además de perder el techo sobre sus cabezas, los albaneses desahuciados también perdieron activos financieros depositados en fondos de vivienda vinculados al empleo y cualquier derecho a comprar el apartamento de propiedad social en el que vivían que hubieran acumulado durante años de empleo.

Como consecuencia, hay ahora muchos

casos donde tanto un albanés como un serbio poseen documentación que aparentemente da a ambas partes el derecho a ocupar o poseer la misma propiedad. La resolución de tales litigios seguramente figurará preeminentemente en el trabajo de la HPD. Albaneses que han reocupado los pisos que consideran que son suyos buscarán reconocimiento legal de sus derechos. Ocupantes serbios que han huido puede que también busquen el derecho a regresar, presenten una reclamación en la HPD o estén de acuerdo con una venta facilitada o indemnización.

Transacciones extraoficiales

La ley sobre cambios y suplementos en las limitaciones a transacciones de bienes raíces, junto con la persistente discriminación dirigida contra la población albanesa de Kosovo, tuvo como resultado un gran número de transacciones de vivienda y propiedad sumamente irregulares entre 1989 y 1999. Muchas no fueron ni sancionadas oficialmente ni inscritas legalmente. Según esta ley (derogada por la

Regulación 1999/10 de la UNMIK en octubre de 1999), las consideraciones étnicas eran predominantes. Ambos grupos étnicos se sentían discriminados. A los serbios se les prohibía vender propiedad para desalentar y restringir la emigración serbia, mientras que a los albaneses que acataban la ley se les denegaban rutinariamente las solicitudes para comprar y vender propiedad. El efecto fue empujar a la clandestinidad a transacciones de vivienda y propiedad con el resultado de que hoy muchos ocupantes y propietarios legítimos no poseen otro documento reconocido legalmente que un "contrato" extraoficial entre las partes. Las transacciones de bienes raíces privados entre miembros de diferentes grupos étnicos estuvieron tan restringidas que fue prácticamente imposible para un serbio comprar un hogar albanés y aún más difícil para un albanés comprar el de un serbio.

Para burlar estas restricciones, los albaneses con frecuencia usaron intermediarios serbios de confianza para facilitar transacciones extraoficiales. Esta práctica daba la impresión engañosa de que el intermediario era el propietario, ya que era su nombre el que figuraba en los contratos de venta. En otros casos, abogados "ficticios" estuvieron implicados en redactar contratos igualmente "ficticios", que, de un modo parecido, no fueron reconocidos oficialmente por el registro de la propiedad. El número de tales transacciones irregulares de vivienda y propiedad durante una década

de transacciones clandestinas hace excepcionalmente complicada cualquier determinación de la propiedad legítima. Los registros de tierra, vivienda, tenencia y propiedad en Kosovo son incompletos y sustancialmente inexactos. Será necesario desarrollar un sistema justo diseñado con el fin de regularizar estos contratos informales para proteger los derechos de los propietarios y ocupantes legítimos de vivienda y propiedad que cambiaron de manos de este modo durante los años 90. Muchas personas tendrán dificultades para probar la propiedad o derechos de inquilinato sobre una casa, apartamento o parcela de tierra en particular.

Estos problemas han sido empeorados por la deliberada destrucción de registros catastrales por fuerzas yugoslavas antes y durante la campaña de bombardeo de la OTAN y por la confiscación y el traslado a Belgrado subsiguientes de un gran volumen de estos registros⁵. Estimaciones preliminares indican que más del 50% de los registros de propiedad ya no están en Kosovo.

Ocupación secundaria ilegal

La HPD tiene que examinar a fondo certificados de propiedad expedidos por las autoridades de la RFY durante la campaña de bombardeo de la OTAN. Estos documentos transfirieron derechos de "propiedad" de hogares desocupados temporalmente por refugiados o DI albaneses. Los problemas legales que implican no deberían ser onerosos, ya que la Regulación 1999/1 de la UNMIK declaró nulo y sin valor cualquier documento oficial o ley aprobados por el gobierno de la RFY del 24 de marzo en adelante.

Desde junio de 1999 muchas familias serbias y gitanas han sido desahuciadas por la fuerza o compelidas de otra manera a abandonar sus hogares. Un gran número de casas y apartamentos poseídos u ocupados por serbios u otras minorías han sido ocupados ilegalmente por albaneses que regresaban u otros ocupantes ilegales. Por todo Kosovo ha habido denuncias de ocupación arbitraria de vivienda y propiedad ocupados principalmente por serbios llevada a cabo según un modelo común de intimidación, asalto físico e incluso asesinato. Frecuentemente los ocupantes ilegales simplemente cubren o quitan placas con nombres serbios y escriben sus nombres sobre la puerta de una morada que quieren confiscar. En algunos casos las tropas de la KFOR han intervenido para restituir residentes legítimos a sus hogares. Se requiere que las tropas del KFOR informen de desahucios forzosos y entrada ilegal y donde ha sido posible han procurado parar estas actividades, pero afirman -no sin razón- que no tienen ni los hombres ni la capacidad de información para estar "en todas partes

a la vez". Incluso en casos en que los culpables son arrestados, la falta de centros de detención ha significado que generalmente no son ni procesados ni encarcelados.

Ventas y alquileres coactivos

Desde julio de 1999 también se ha manifestado evidencia de desahucios forzados (principalmente de serbios y gitanos pero también a veces de albaneses) usando documentos falsificados. A propietarios e inquilinos legítimos se les muestran documentos falsos como un medio de obligarles a salir. Con frecuencia estos desahucios coactivos son acompañados por un "acuerdo" en el que las víctimas son compelidas, so pena de violencia o muerte, a firmar que han dispuesto de propiedad o derechos de inquilinato "de buena gana y sin ninguna presión". Hay también informes de que están en circulación escrituras de propiedad falsificadas, diseñadas para engañar a la KFOR y a sus homólogos de la policía civil para que permitan a sus ocupantes permanecer en posesión ilegítima.

Indemnización

Otra cuestión que será necesario que aborde la HPD es la provisión de indemnización para aquellos cuya propiedad ha sido dañada y que han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos. Es seguro que la presión internacional exige que la RFY compense a víctimas de violaciones de derechos humanos atribuibles directamente a la RFY o a fuerzas paramilitares bajo su control. Esta responsabilidad y obligación del Estado yugoslavo de indemnizar a las víctimas continuará incluso si se sustituye al régimen de

Milosevic. Queda por verse cómo se pondrá esto en práctica y cuál será el papel de la HPD.

Total de viviendas no dañadas

Se ha recogido una gran cantidad de información sobre daño y destrucción de viviendas en Kosovo. Mientras se está de acuerdo generalmente en que el 50% del total de las viviendas están o destruidas o gravemente dañadas, se sabe mucho menos sobre el número de viviendas no dañadas. No se sabe cuántas viviendas están intactas dentro de

cada tipo de tenencia (privada, de propiedad social,

social, cooperativa, etc.). La HPD planea una investigación en todo Kosovo que conduzca a la compilación de estadísticas relacionadas con la vivienda sobre acceso al agua, electricidad y servicios de residuos sólidos, precios de la propiedad, acceso a crédito a la vivienda, la escala de los que no tienen hogar y necesidades de reparación y mantenimiento de edificios. Sin tal información no será posible el desarrollo de una política de vivienda exhaustiva y activa. La UNMIK necesitará tener información fidedigna sobre el total de viviendas existentes para determinar qué propiedades tendrán que ser adquiridas por la UNMIK, si es que lo tiene que ser alguna, para que tenga

no hay aún ninguna institución local naciente designada para que asuma la eventual responsabilidad

acceso a suficiente propiedad para proporcionar alojamiento alternativo a aquellas personas que se encuentran actualmente en posesión ilegítima. Como toda la gente necesita protección contra el no tener hogar (incluso si son ocupantes ilegítimos), será importante para la UNMIK identificar y asignar tal alojamiento. No podrá hacer esto hasta que surja una imagen clara del total de viviendas disponible.

Necesidad de marco legal y regulatorio transparente

Las leyes y regulaciones discriminatorias y los traumas del conflicto han conducido a una situación donde no hay ni una política de vivienda ni un marco legislativo claro en su sitio en Kosovo hoy. Aunque la HPD tendrá muchas funciones vitales diseñadas para regularizar el sector de la vivienda y la propiedad, no hay aún ninguna institución local naciente designada para que asuma la eventual responsabilidad de controlar transacciones, proteger a la gente del desahucio forzoso, organizar la construcción de vivienda social, expedir permisos de construcción, asignar terreno para viviendas y garantizar la seguridad de las viviendas. Esta falta de claridad institucional es perturbadora cuando se considera en términos de derechos tales como seguri-



dad de tenencia, protección contra el desahucio, el disfrute pacífico de posesiones y la protección contra la privación arbitraria de propiedad que están expuestos en el derecho internacional de derechos humanos. Se requieren en Kosovo componentes legales básicos para consagrar este derecho a la propiedad en la legislación local.

A la luz de los acontecimientos de la década pasada (durante la cual se construyeron pocas viviendas nuevas) hay una necesidad de un esfuerzo concertado para racionalizar el derecho y la política de vivienda de Kosovo y ponerles de acuerdo con los criterios internacionales. Se debería hacer un intento para consolidar el derecho a la vivienda y a la propiedad en una sola legislación: la Ley del Derecho a la Vivienda y a la Propiedad de Kosovo. La iniciativa de redactar y poner en práctica tal ley aseguraría la participación del pueblo de Kosovo y permitiría, además, el desarrollo de una ley consolidada que garantizara el derecho a la vivienda y a la propiedad expuesto en el derecho internacional.

La regularización de la política, legislación y práctica de vivienda y propiedad en Kosovo constituye una característica fundamental del objetivo más amplio de establecer una sociedad estable y democrática, basada en los fundamentos de la justicia, el imperio de la ley y la protección y promoción de los derechos humanos. A no ser que se puedan encontrar soluciones viables a estos problemas, continuarán las tensiones étnicas y políticas, se estorbará gravemente el desarrollo económico y el establecimiento de instituciones democráticas y persistirá la amenaza de conflicto futuro. Dada la anarquía y el clima irregular en el que actualmente se hacen transacciones en las relaciones de vivienda y propiedad, y el legado que continúa de discriminación y destrucción, no se puede enfatizar con exceso la urgencia de remediar esta situación. Dejar de reparar estas cuestiones sólo contribuirá al aumento de la inseguridad, amenazará los intentos de implementar el derecho a la vivienda y la propiedad y desestabilizará el proceso de construcción de la paz. Se tiene que esperar que se puedan aplicar estas lecciones aprendidas en Kosovo en otros contextos de retorno de refugiados y DI.

Scott Leckie es director del COHRE, el Centro sobre Derecho a la Vivienda y Desahucios (Centre on Housing Rights and Evictions)

Este artículo está basado en el más detallado *Housing and Property in Kosovo: Rights, Law and Justice: Proposals for a Comprehensive Plan of Action for the Promotion and Protection of Housing and Property Rights in Kosovo*. Se pueden

obtener copias del autor en sleckie@attglobal.net

1 Término legal definido como "que muestra la extensión, valor y propiedad de la tierra".

2 Noel Malcolm, *Kosovo: A Short Story*, 1998, Papermac, Londres, p. 346.

3 Boletín Oficial de la República Socialista Serbia, 15/90 de 30 de marzo de 1990.

4 El Programa expuso muchas causas para el despido, entre las cuales estaba que: "Todos aquellos que hayan participado en manifestaciones serán destituidos inmediatamente de puestos directivos en empresas e instituciones sociales" (Párrafo 17).

5 Indicando la importancia dada a los registros de vivienda y propiedad, el ministro de Justicia yugoslavo anunció en julio de 1999 que los registros civiles y de propiedad para Kosovo eran "trasladados a zonas más seguras" y que "según los registros de propiedad, los serbios poseen alrededor del 70% de la propiedad de Kosovo, lo que no agrada a los albaneses que son de orientación separatista y a parte de la comunidad internacional" (*VIP Daily News Report*, número 1559, Belgrado, 28 de julio de 1998).

6 Interesantemente, el artículo 123 de la Constitución yugoslava declara que: "Todo el mundo tendrá derecho a indemnización por los daños y perjuicios sufridos como resultado de acciones ilegales o impropias de un funcionario o una agencia u organización estatal que ejerza poderes públicos, de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a pagar indemnización por los daños y perjuicios. La parte perjudicada tendrá el derecho, de acuerdo con la ley, de exigir compensación directamente del individuo responsable del daño".

Seminario sobre la indemnización como parte de una solución de conjunto al problema de los refugiados palestinos

(14-15 de julio de 1999; Ottawa)

El problema de los refugiados palestinos representa una de las cuestiones más difíciles que se tienen que abordar en conversaciones de estatus permanente entre Israel y los palestinos. Este seminario, organizado por la Palestinian Refugee Research Net/International Development Research Centre, examina sólo un elemento de lo que debe ser un paquete mucho más amplio de elementos que comprendan una solución de conjunto a la cuestión de los refugiados. El seminario fue convocado en vista de que la indemnización es importante, y de que se pueden mantener discusiones del tema entre expertos técnicos sin comprometer, de ninguna manera, los otros derechos inherentes de los refugiados.

El informe del seminario está disponible en: www.arts.mcgill.ca/mepp/prnr/prcomp3.html e incluye enlaces a ponencias del seminario. También están disponibles copias impresas. Pónganse en contacto con: Eileen Alma, Project Assistant, Middle East Initiatives, Program & Partnership Branch, IDRC, PO Box 8500, Ottawa, ON K1G 3H9, Canadá. Tel: +1 613 236 6163. Correo electrónico: ealma@idrc.ca

Publicaciones del COHRE

Las siguientes publicaciones están todas disponibles en:

COHRE, 83 Rue Montbrillant, 1202 Ginebra, Suiza.

Tel/fax: +41 22 7341028. Correo electrónico: sleckie@attglobal.net

Página web: www.cohre.org

Por favor, añadan 5 US\$ para gastos de correo y tramitación.

Series de fuentes (15 US\$ cada uno)

Nº 6: *International Events and Forced Evictions* (Acontecimientos internacionales y desahucios forzosos), diciembre de 2000

Nº 5: *Women and Housing Rights* (Mujeres y derecho a la vivienda), mayo de 2000

Nº 4: *Legal Provisions on Housing Rights: International and National Approaches* (Disposiciones legales sobre el derecho a la vivienda: planteamientos internacionales y nacionales) 2ª ed., abril de 2000

Nº 3: *Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action* (Desahucios forzosos y derechos humanos: un manual para la acción), 2ª ed., octubre de 1998

Nº 2: *Selected Bibliography on Housing Rights and Evictions* (Bibliografía selecta sobre el derecho a la vivienda y desahucios), marzo de 1993

Estudios mundiales sobre desahucios forzosos: violaciones de derechos humanos

Nº 7: Julio de 1998, 10 US\$

Nº 6: Agosto de 1994, 10 US\$

Nº 5: Junio de 1993; Nº 4: Agosto de 1992; Nº 3: Febrero de 1992; Nº 2: Agosto de 1991; Nº 1: Agosto de 1990 [fotocopias gratis; por favor añadan 5 US\$ para gastos de correo y embalaje]

Informes por países

(10 US\$ cada uno) sobre: Letonia (Enero de 2000); Islas Salomón (Mayo de 1999); San Vicente y las Granadinas (Noviembre de 1997); Japón/Kobe (Febrero de 1996); Palestinos/Jerusalén Oriental (Septiembre de 1995); Filipinas (Noviembre de 1993).

Libros

Leckie, S., *When Push Comes to Shove: Forced Evictions and Human Rights*, 1995, Coalición Internacional Hábitat, 140 págs., 15 US\$

Leckie, S., *Destruction by Design: Housing Rights Violations in Tibet*, 1994, COHRE, 200 págs., 20 US\$

Asunto pendiente: la cuestión de la tierra de los desplazados internosen Guatemala

por Cecilia Bailliet

El campesino nació con su tierra; la guerra se la quitó.

La tierra es su destino: vida y muerte.

No dejaremos de ser desplazados hasta que tengamos una parcela de tierra para sembrar y sobre la que vivir.

Vidal Jutzutz

En 1999, 12.000 campesinos realizaron una marcha de 70 kilómetros a Ciudad de Guatemala para protestar contra la falta de progreso gubernamental en poner en práctica los Acuerdos de Paz de 1997. Exigieron mayor eficacia en emitir títulos sobre la tierra, hacer respetar el derecho al trabajo de los trabajadores rurales y una revisión del funcionamiento del Fondo de la Tierra y la Oficina Presidencial para Asistencia Legal y Resolución de Conflictos por la Tierra (CONTIERRA), las instituciones responsables de proporcionar créditos para la adquisición de tierra y de resolver litigios por la tierra. El hecho de que el número de manifestantes fuera cuatro veces el de la protesta previa en 1997 indica una fe menguante en el compromiso del gobierno en remediar las causas raíces del conflicto.

Un representante del Fondo de la Tierra ha admitido que sólo se han aprobado 39 de las 500 solicitudes de créditos. El dilema clave al que hace frente el Fondo de la Tierra es el especulativo mercado de la tierra, que ha inhibido a los donantes de financiar el programa. Mientras otros sectores económicos padecen excesivas regulaciones legales, el mercado de la tierra permanece curiosamente no regulado. Aunque CONTIERRA reconoce que ha sido ineficaz, echa la culpa a su falta de recursos humanos y materiales y al hecho de que la solución final de litigios por la tierra requiere provisión de tierras alternativas financiadas por el Fondo de la Tierra.

En febrero de 1998, el Fondo de la Tierra concertó un acuerdo para proveer a los desplazados internos (DI) de acceso a créditos para adquisiciones de tierras, pero se negó a considerar la restitución. La ley del Fondo de la Tierra

reconoce tres categorías que tienen derecho a ayuda: campesinos sin tierra, campesinos con tierra insuficiente y aquellos que viven en la pobreza. Los DI que buscan crédito tienen derecho a solicitar según estos criterios, y no necesitan solicitar como DI.

Para abril de 1999, la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado (CTEAR) estaba tramitando 20 reclamaciones comunitarias de DI (cada una en nombre de entre 20 a 145 familias) de ayuda crediticia del Fondo de la Tierra. También se estaban considerando 30 reclamaciones de DI (25-100 familias cada una) de reconocimiento de título a la tierra y tres reclamaciones de DI (32-80 familias cada una) de indemnización. La mayoría de los DI viven en grupos dispersos y no saben de programas de ayuda y procedimientos para presentar reclamaciones de restitución. El fracaso del gobierno en anunciar sus servicios y la ausencia de ayuda legal adecuada empeoran el problema.

Cuestionable validez de la clasificación de desplazados internos

En 1998, el Comité de los EE.UU. para los Refugiados (USCR) estimó que había 250.000 DI en Guatemala. Mientras colectivos organizados de DI, Comunidades de Pueblos en Resistencia (con un total de 15.000 miembros), han sido capaces de captar la atención internacional y adquirir nueva tierra, no se han abordado adecuadamente las necesidades del número mucho mayor de DI dispersos no organizados¹. El gobierno guatemalteco admite el fracaso pero niega la necesidad de reconocer una categoría adicional de protección argu-

mentando que "el desplazado interno... no está en una situación especial... está en la misma situación general que el resto de la población que hace frente a la extrema pobreza".

La oficina en Guatemala del ACNUR mantiene la postura de que ya no hay problema de DI en Guatemala². Cuestionan la validez de la propia categoría, declarando que es difícil probar quién es un DI debido a la duración temporal y la naturaleza cíclica del desplazamiento interno. Su actitud es compartida por representantes del OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y la USAID (Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional).

La perspectiva general es que es una forma más amplia de protección prestar asistencia socioeconómica a comunidades marginadas compuestas de diversos grupos antes que concentrarse en una sola categoría con exclusión de otras. La realidad de que el CTEAR y las diversas instituciones de la tierra tienen listas y archivos de DI, y de que continuamente se está recibiendo información adicional de solicitantes, tiene poco peso con los donantes. La revisión de este dato, combinada con investigación adicional, permitiría una determinación más exacta del número real de DI desposeídos de su tierra.

Claramente, el Estado guatemalteco carece de recursos suficientes para proporcionar plena reparación a todos y tiene que diseñar estrategias que sean prácticas de implementar. Sin embargo, yo argumentaría que es discriminatorio afirmar que la identificación de un refugiado, lo que también con frecuencia acarrea problemas de prueba, es de algún modo más legítima que la de un DI. No debemos hacer caso omiso a la

realidad de que los DI fueron desposeídos de su propiedad de igual manera que los refugiados.

Los que han sido desposeídos de sus hogares merecen o restitución de su propiedad o indemnización. Mientras no se ofrezca ninguno de los dos remedios, no ha cesado la infracción del derecho a la libertad de movimiento, la elección de residencia, la libertad frente a la intromisión arbitraria en el propio hogar, la igual protección de la ley y el derecho a la propiedad. Como ha observado el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, cualquier Estado que deja de investigar y procesar a violadores de derechos humanos y no proporciona reparación a las víctimas está él mismo violando sus deberes según el Convenio Americano³.

Preocupaciones prácticas

Los tribunales y las agencias prestan atención principalmente al título formal a la tierra, no a cómo fue obtenida la tierra. Se ha hecho poco para explorar la validez de títulos alcanzados por corrupción, robo, fraude o violencia. En general, el título es reconocido en su valor aparente. Mientras el gobierno no esté dispuesto a expropiar o litigar sobre la devolución de tierra obtenida ilícitamente por la elite, será difícil ofrecer restitución de la tierra a aquellas personas privadas ilegalmente de propiedad. CONTIERRA tiene un mandato para resolver conflictos entre diversos reclamantes y organizar la venta/arrien-

do de tierra, cuestión de derechos de usufructo⁴ y reasentamiento de propietarios. La intensa presión para no sondear la corrupción corre el riesgo de hacer ineficaz a CONTIERRA. Algunos consideran que el sistema de registro de la propiedad e inscripción catastral de la tierra⁵ apoyado por USAID, GTZ y el Banco Mundial es el vehículo primario para una solución última del problema de la tierra. Aunque la mayoría de los libros mayores escritos a mano han sido trasladados a ordenadores (reduciendo el riesgo de falsificación y aumentando el acceso a la información), han surgido quejas sobre retrasos excesivos en inscribir nuevos títulos. El reconocimiento del título no es equivalente a la redistribución de la tierra; puede que personas cuyo título sea confirmado sean realmente usurpadores. Los retrasos en la elaboración del catastro han causado un mal emparejamiento entre propiedad inscrita y *de facto*. Hay casos en los que se envía a grupos de seguridad privada a tomar posesión de una propiedad basada en la inscripción, sólo para encontrar que la tierra reclamada por aquellos que argumentan que el registro se refiere a otra ubicación. Se ha prestado insuficiente atención a derechos consuetudinarios y al título histórico, base de muchas reclamaciones de propiedad de DI.

Desahucios forzosos

Se ha reconocido al desahucio forzoso como un elemento de etnocidio cometido contra poblaciones indígenas.

Durante la guerra civil guatemalteca, se persiguió como comunistas y subversivos a líderes indígenas que reivindicaban el derecho a la tierra. Formas violentas de desposesión privaron a indígenas de sus medios de supervivencia y pusieron en peligro tradiciones culturales. Mientras grupos rurales indígenas pidieron persistentemente al Estado que hiciera respetar el artículo 67 de la Constitución (protección de tierra indígena), el sistema judicial reconoce rutinariamente reclamaciones individuales exponiendo así a la tierra indígena a expropiación, venta o desmembramiento. Muchos grupos indígenas conservan alguna forma de título/derecho colectivo a la tierra, pero dividen la propiedad en parcelas familiares individuales para evitar la usurpación por miembros no comunitarios. Haciendo esto pierden un derecho colectivo a la protección. Algunos grupos indígenas han seguido reclamaciones para obligar al Estado a aplicar la cláusula de expropiación en la Constitución, pero se encontraron con que la cláusula se usaba con más frecuencia contra ellos. A los DI se les disuadió de regresar a tierra de la que otros se habían apoderado por miedo al ataque físico por los ocupantes actuales. Tanto campesinos propietarios de tierra como sin tierra han sido frustrados por retrasos en tramitar causas e investigar actos de violencia.

Cese del estatuto de desplazado interno

Ningún instrumento internacional, inclu-



yendo los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de Naciones Unidas, aborda cuándo un DI deja de serlo. Es curioso que un instrumento diseñado para colmar lagunas en el derecho internacional omitiera tan importante aspecto de la protección. La provisión de protección a personas como resultado de un acontecimiento temporal requiere un análisis de cuándo ya no se requiere tal acción. Cohen y Deng recomiendan un análisis caso por caso y citan diversos marcos hipotéticos para el cese del estatuto, que incluye:

1. Seguridad renovada y posibilidad de que los DI regresen y se reintegren en sus zonas de origen
2. Predominio de factores socioeconómicos como una causa de desplazamiento, más que el conflicto y la persecución
3. Reasentamiento (incluyendo integración socioeconómica en otra zona)

El primero y el tercero son semejantes a los criterios de cese en el artículo 1 C del Convenio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y son igualmente válidos en el contexto del desplazamiento interno. El segundo criterio es perturbador porque pone en duda la validez de reconocer factores socioeconómicos como causas raíces del desplazamiento.

La definición de DI de los Principios Rectores de Naciones Unidas incluye a aquellos "forzados u obligados a huir de o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular o como resultado de o para evitar los efectos de... violaciones de derechos humanos... y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente". No hay ninguna limitación con respecto a la aplicabilidad sólo a derechos civiles y políticos. Se puede deducir que la referencia general incluye también derechos sociales y económicos, y el derecho a la propiedad como se consagra en, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 17), el Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 5) y el Convenio Americano sobre Derechos Humanos (art. 21). Los Principios Rectores de Naciones Unidas prohíben la privación arbitraria de propiedad y exigen la recuperación de la propiedad perdida o indemnización/reparación (principios 21 y 29).

Dado que la agricultura es la forma primaria de subsistencia en Guatemala, el fracaso del Estado en responder a las reclamaciones de restitución por los desposeídos es una forma de discriminación que puede, en el mejor de los casos, ser clasificada como promoción de la impunidad y en el peor como una



Campeñinos delienden tierra ocupada ante el desahucio por la policía guatemalteca

forma de persecución que amenaza la supervivencia de grandes sectores de la población rural?

Cohen y Deng citan la clasificación por el Comité de los EE.UU. para los Refugiados (USCR) de chipriotas y sudfricanos como ejemplos de cómo determinar el cese del estatuto. En Chipre, aunque los DI han sido reasentados durante más de dos décadas, la ausencia de una solución al conflicto, la presencia continuada de las Naciones Unidas y el deseo de muchos de los desplazados de regresar a casa son anotados como factores para la validez continuada de la etiqueta de DI⁹. Consideran que Sudáfrica es un caso diferente, a pesar de admitir que un cambio de gobierno no ha resuelto los problemas de tierras que se derivan de la era del *apartheid*. Su argumento de que "desde el fin del *apartheid*... el desplazamiento de muchos es ahora una cuestión de tierra y economía"⁹ hace caso omiso a la realidad de que conflictos de tierra son con frecuencia las causas raíces del desplazamiento. La diferencia clave entre un DI y una persona que se quedó en su hogar es la desposesión de la propiedad. No se debería usar el hecho de que los conflictos por la tierra no estén resueltos como una razón para acabar con el estatuto de DI.

La sugerencia de Cohen y Deng de que puede que "el desplazamiento a través de las generaciones" sea una base legítima para la no inclusión en la categoría de DI está en desacuerdo con la afirmación de Deng de que "la cuestión no es tanto de duración temporal como de solución, eso es, si los problemas fundamentales relacionados con el desarraigo han dejado de existir o, al menos, han sido aliviados significativamente"¹⁰. En el caso de los refugiados palestinos el lapso de tiempo en el exilio sólo ha

intensificado las exigencias de restitución. ¿No sería discriminatorio negar a los DI el mismo derecho a buscar restitución?

En resumen, las actuales explicaciones ofrecidas para el cese del estatuto de DI parecen poco sólidas porque parecen descansar sobre consideraciones políticas subjetivas en cuanto al régimen que está en el poder antes que sobre determinantes legales objetivos con respecto a los propios DI.

Puede que no sea aconsejable un planteamiento caso por caso para la determinación del estatuto de DI porque ello conduce a respuestas *ad hoc*, que es exactamente lo que los Principios Rectores tenían la intención de evitar. Dado que organizaciones internacionales y Estados han criticado la etiqueta de DI como vaga y difícil de aplicar, el fracaso en explicar cómo poner en práctica la definición de DI y el fracaso en definir las condiciones para terminar el estatuto de DI hace el argumento a favor de los DI más vulnerable a aquellos que, como James Hathaway¹¹, discuten la validez de la categoría de DI.

El USCR ha observado que, sin directivas, la aplicación del cese del estatuto a los DI es necesariamente subjetiva. Cuando desclasificaron como DI a grupos de nicaragüenses y salvadoreños, el USCR argumentó que consideraban a la gente ya no desplazada si a) "regresaban voluntariamente a vivir a su hogar", b) "las condiciones que les indujeron a huir mejoraban suficientemente de manera que la mayoría de los observadores consideraban que los desplazados podían regresar a casa con seguridad" y c) "se repatriaba a refugiados de aquellos países desde Estados vecinos"¹². Es perturbadora la inclusión de la repatriación de refugiados entre los factores a

tener en cuenta cuando se analiza la continuada validez de la etiqueta de DI. Mientras que los refugiados están organizados y tienen apoyo de la comunidad internacional, los DI generalmente están dispersos, son anónimos y carecen de defensores. El retorno de los refugiados suele estar basado en garantías de protección y acuerdos negociados específicamente. El hecho de que a un grupo de refugiados se le haya ofrecido la oportunidad de regresar no tiene ninguna pertinencia para la situación de una población desplazada internamente que *aún* aguarda una respuesta de un Estado.

En 1998, un año después de que el USCR hubiera estimado que había 250.000 DI en Guatemala, se decidió no ponerlos en la lista. La justificación del USCR es que "a los guatemaltecos desplazados que desean regresar a casa ya no se les impide que hagan esto por el conflicto o el temor a persecución. Para la mayoría la barrera es la falta de voluntad política y/o recursos del gobierno para proveer a los desplazados de la tierra y asistencia que necesitarían para regresar a casa"¹³. Dado que la privación del acceso a un remedio nacional es ella misma una base para la protección internacional, es seguramente inconsecuente argumentar que tal situación constituye razón para la exclusión de la protección internacional.

Cualquier argumento de que se ha reducido el número de DI requiere un análisis convincente que explique cómo han cesado las violaciones de derechos humanos, entre las cuales está la privación del derecho a la propiedad. La complejidad de esta cuestión revela las dificultades inherentes con respecto a trasladar la noción de DI de directivas a política sobre el terreno. Digna de consideración es la sugerencia del abogado Steve Hendrix de que los DI guatemaltecos deberían tener derecho a solicitar restitución y/o asistencia socioeconómica durante la aplicación de los Acuerdos de Paz. El Banco Mundial ha propuesto que la fecha tope para el periodo de aplicación se extienda hasta 2006.

Restitución

La Comisión para el Esclarecimiento Histórico ha exigido restitución, particularmente en forma de tierra. Mientras el Secretariado para la Paz tiene sólo 1'6 millones disponibles para restitución, se han estimado en 45 millones las reclamaciones por daños y perjuicios a cooperativas sólo en Ixcán y Petén. La Comisión ha encontrado al Ejército guatemalteco responsable del 85% de

los casos de violaciones de derechos humanos, incluyendo la desposesión de tierra. El desplazamiento en curso causado por grupos narcomilitares paraestatales sigue sin freno. El hecho de que haya cambiado el gobierno no significa que el Estado pueda eludir su responsabilidad. La falta de suficientes recursos económicos y humanos, capacidad institucional y voluntad política hace improbable que se devuelva su propiedad a un número significativo de DI en Guatemala.

El proceso de transición democrática necesita abordar muchas de las causas raíces del desplazamiento, reformar la judicatura, ocuparse de la desigualdad socioeconómica y eliminar la impunidad. Estas cuestiones no requieren el uso de la categoría de DI de otro modo que en presentación de prueba en cuanto a cómo se consiguió ilegalmente la propiedad.

Se debería combinar el aumento de financiación para el Fondo de la Tierra, CONTIERRA y otras agencias relacionadas con la mejora del acceso a la justicia y programas anticorrupción, regulación del mercado de la tierra, financiación de servicios de ayuda legal, acción contra abogados sin escrúpulos que ofrecen servicios de tramitación de títulos a los sin tierra pero que desaparecen después de ser pagados, e investigación y procesamiento de terratenientes cuyas posesiones fueran obtenidas coactivamente. Se tienen que investigar las reclamaciones de tierra basadas en derechos consuetudinarios. Debería ponerse un mayor énfasis en recuperar información del CTEAR, investigar reclamaciones, difundir información por radio a DI dispersos, e investigar el establecimiento de un fondo de compensación para el resto de los desposeídos. Aquellos desposeídos que elijan no regresar a zonas rurales deberían poder optar por la indemnización económica, vivienda urbana alternativa y formación profesional. Además, la reforma de la educación es de importancia fundamental en un país con el índice de analfabetismo más elevado de la región (51% de las mujeres y 38% de los hombres).

Los donantes que han financiado programas de tierras para refugiados tienen que considerar una acción semejante para DI. La reducción de la financiación, justificada por una aplicación parcial de los Acuerdos de Paz, destruiría el proceso de reconciliación. Las medidas propuestas arriba beneficiarían a todas las personas, no sólo a los DI, y reducirían la sensación de injusticia abrigada por los pobres.

Conclusión

Más que considerar la consecución de soluciones para los refugiados como el capítulo final, sería mejor verla como el penúltimo paso en el proceso de la consecución de justicia para todas las víctimas de la migración forzosa en Guatemala. Dado que la comunidad internacional procura promover reconocimiento y clasificación de los DI, debería reflexionar desde la experiencia guatemalteca sobre si el acuerdo acerca de una definición tiene algún valor en ausencia de estrategias y mecanismos de aplicación. El proceso de considerar cuándo cesa el estatuto de DI debe incluir un análisis riguroso de las violaciones de derechos humanos en curso, en particular los derechos a la restitución de propiedad. Si tal tarea resultara impracticable, entonces quizás no se debería utilizar en absoluto la definición de DI¹⁴.

**Cecilia Bailliet es Investigadora en el Departamento de Derecho Público e Internacional, Universidad de Oslo, Noruega.
Correo electrónico: cecilia.bailliet@jus.uio.no**

1 Algunos DI han sido capaces de hacer que se les devuelva tierra o han recibido indemnización por tierra perdida cuando se combinaron sus reclamaciones con las de una población refugiada que regresaba. El ACNUR ha ayudado a DI en estas negociaciones.

2 Entrevista telefónica con Paula Worby, Oficina del ACNUR en Guatemala, 13 de abril de 1999.

3 Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones, Tribunal Interamericano de Derechos Humanos Serie C Nº 39, párrafo 72; caso Velásquez Rodríguez, sentencia, 29 de julio de 1988, párrafos 174,176.

4 Término legal definido como "el derecho de disfrutar el uso y ventajas de la propiedad de otro excepto la destrucción o desgaste de su sustancia".

5 Término legal definido como "que muestra la extensión, valor y propiedad de la tierra."

6 Roberta Cohen y Francis M. Deng, *Masses in Flight*, Brookings Institution, 1998, págs. 37-8.

7 Véase el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la impunidad de los perpetradores de violaciones de derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), El Hadji Guisse Scott, Informe Final a la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/1997/8 párrafo 140, 27 de junio de 1997, exigiendo restitución para la desposesión ilegal. Véase también ACNUR, *Manual sobre refugiados*, p. 54, que anota que la discriminación puede equivaler a persecución cuando afecta al derecho a ganarse la vida.

8 Cohen y Deng, *Ibid.*, véase la nota a pie de página 9, p. 38.

9 *Ibid.*, p. 49.

10 Francis M. Deng, "Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community", en *Global Governance* 45, 51 (1995).

11 Comentario de James Hathaway, en Actas de la 90ª Reunión Anual de ASIL, 562 (1996).

12 Comité de los EE.UU. para los Refugiados, *Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence*, marzo de 1998, p. 18.

13 Comité de los EE.UU. para los Refugiados, *World Refugee Survey*, 1999, p. 266.

14 El ACNUR y la Universidad de San Carlos organizaron un seminario sobre DI en marzo de 2000.

El derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda

por Leilani Farha

Para muchas mujeres, el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda son esenciales para su sustento y supervivencia, y esto es particularmente así en las consecuencias que resultan de guerra y conflicto.

Como resultado de actividades en el ámbito local, nacional e internacional, estos derechos están finalmente siendo reconocidos e incluidos en los ordenes del día políticos y legales de gobiernos nacionales y organismos regionales e internacionales de derechos humanos. Este artículo se concentra en una sola de las actividades internacionales que contribuyeron a este creciente impulso: una conferencia internacional sobre el derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad durante el conflicto y la reconstrucción.

La Conferencia de Kigali

El gobierno de Ruanda dio un paso importante hacia la realización del derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda en febrero de 1998 organizando en su capital, Kigali, una Consulta Interregional de cuatro días sobre el derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad durante situaciones de conflicto y reconstrucción. La Consulta fue copatrocinada por varios organismos de Naciones Unidas¹ y asistieron más de 100 participantes desde África, Asia, América Latina, Europa, Oriente Medio y el Caribe. La Consulta fue organizada específicamente para aumentar y apoyar a la Women for Peace Network -Red de Mujeres por la Paz-, el lema de la cual es "No Homes Without Peace, No Peace Without Homes" (Ningún hogar sin paz, ninguna paz sin hogares)².

Reconociendo que era necesario que se comprometiera a una amplia gama de actores, la Consulta reunió a mujeres de bases populares, ONG, activistas, expertos legales, ministros de gobiernos y parlamentarios, y

representantes de diversos organismos de Naciones Unidas para interactuar, discutir el estado del derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda en países que experimentan conflicto, y desarrollar estrategias para el futuro. La Consulta dedicó igual tiempo a una exploración de las experiencias de las mujeres con respecto a la tierra, la propiedad y la vivienda, y al desarrollo de planes de acción para abordar estas experiencias.

Obstáculos

En todo el mundo, la relación de las mujeres con la tierra, la propiedad y la vivienda durante el conflicto y la

reconstrucción se caracteriza por su desplazamiento en curso, que, con frecuencia, empieza al comienzo del conflicto y continúa indefinidamente.

Sabine Sabimbona, de la Asociación de Abogadas en Bujumbura, describió este fenómeno en el contexto de Burundi. Como en tantas guerras, los apuros económicos y el temor a la violencia obligaron a miles de mujeres burundesas a tomar a sus hijos y abandonar su tierra. Sin ninguna parte adonde ir, estas mujeres se unieron a los desplazados internos y buscaron refugio en campos. La mayoría de estas mujeres se verán en la imposibilidad de regresar a sus hogares originarios aun cuando se restauren la paz y la seguridad porque, según el derecho consuetudinario, tal como se aplica en Burundi, una viuda no puede heredar tierra de su esposo, y sus cuñados y cuñadas no le acogerán a su vuelta.

Según participantes en la Consulta, esta experiencia del derecho consuetudinario como una barrera a la posesión de tierra y propiedad es compartida por mujeres en muchas partes de África, Asia y Oriente Medio, sea durante la paz, el conflicto o la reconstrucción. Según la mayoría de los sistemas de derecho consuetudinario, a las mujeres se les prohíbe poseer, arrendar o heredar tierra, propiedad o vivienda a su propio nombre, y el acceso y el control sobre tierra, propiedad y vivienda depende comúnmente de su relación con parientes varones. En varios países africanos, por ejemplo, el derecho consuetudinario y los sistemas de inscripción de la vivienda requieren prueba de la autorización del marido para que una mujer adquiera título independientemente de su marido y a las mujeres solteras o madres solas dificulta la obtención al adquirir prestamos para asegurar vivienda, tierra y propiedad sobre la base de que hay riesgos a prestar fuera del matrimonio o sin el apoyo de sus maridos o parientes masculinos³. Mientras esto restringe enormemente el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda durante tiempos de paz, en la situación posterior a un conflicto -a la muerte de un esposo o pariente varón- se eliminan estos limitados derechos a la tierra, la propiedad y la vivienda. Además, aunque a las viudas tradicionales se les permite quedarse en la tierra familiar y en



Participante en la Conferencia de Kigali.

el hogar hasta la muerte o las segundas nupcias, hoy los herederos varones prefieren liquidar la tierra y la vivienda para su propia ganancia económica, dejando a las viudas sin tierras y sin hogar. Este cambio es un reflejo del alejamiento de los sistemas de titulación del derecho consuetudinario hacia un sistema de propiedad privada, basado en el mercado, que es común en el periodo posterior al conflicto, ya que es, con frecuencia, una condición previa para recibir financiación para la reconstrucción de instituciones financieras internacionales.

Una participante de Ruanda, Conessa Nibogore, contó a la Consulta sus esfuerzos para reclamar tierra a la muerte de sus padres durante el genocidio de 1984:

Mi vida ha sido muy mala desde que murieron mis padres. Desde su muerte no he tenido acceso a mi bosque o a mis campos. Cuando fui al tribunal, me dijeron que había perdido incluso antes de que comenzara mi causa. No se me dio una oportunidad de hablar. No pude siquiera cortar un árbol en mi propiedad o cultivar una patata.

Después de varias confrontaciones con sus sobrinos, algunas de las cuales tuvieron como resultado ser atacada físicamente, la señora Nibogore solicitó ayuda al Ministerio de Género. Cuando un representante fue a investigar, sus sobrinos dijeron que la señora Nibogore tenía que irse, declarando que "ninguna mujer ha heredado nunca tierra".

Una participante de Palestina expuso el impacto de la intersección de conflicto armado y el derecho consuetudinario sobre los derechos de las mujeres. Por un lado, para las mujeres palestinas que viven bajo la ocupación, su derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda es violado de varias maneras por fuerzas israelíes que rutinariamente confiscan tierra palestina y llevan a cabo demoliciones de casas y desahucios forzados, y que hacen incursiones en hogares y pueblos, aterrorizando e hirviendo a mujeres. Al mismo tiempo, a causa de la tremenda presión social sobre las mujeres para que renuncien al derecho a la herencia, el derecho de las mujeres palestinas a la tierra, la propiedad y la vivienda están también amenazados, especialmente a la pérdida de su marido o padre en el conflicto. A su vez, la seguridad de la tenencia, el acceso y el control sobre la tierra, la propiedad y la vivienda para muchas mujeres palestinas depende de la benevolencia de sus hermanos o los parientes varones del marido.

Éxitos y lecciones aprendidas

Junto a historias de injusticia, la Consulta incluyó historias de esperanza

y progreso. Aunque las mujeres experimentan trauma y apuros extremos tanto durante como a continuación del conflicto, tales situaciones pueden ofrecer a las mujeres nuevas oportunidades y papeles en relación con la tierra, la propiedad y la vivienda que puede que sean la semilla que germine para el cambio estructural y la realización de sus derechos.

Uno de los ejemplos más inspiradores presentados fue el de mujeres guatemaltecas en campos de refugiados en México. A pesar de increíbles barreras—falta de una lengua franca y las exigencias prácticas de la vida cotidiana de los campos—, refugiadas guatemaltecas se las arreglaron para unirse y establecer organizaciones de mujeres. En los campos, con la ayuda del personal local del ACNUR, las organizaciones de mujeres refugiadas emprendieron una diversidad de actividades para empoderarse a sí mismas y mejorar las condiciones de vida para todos dentro de los campos⁴. Después de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, las organizaciones de mujeres refugiadas analizaron los Acuerdos y descubrieron que a las mujeres casadas o a aquellas en parejas de hecho no se les concedía título independiente a la tierra y la vivienda. Para este momento, las organizaciones de mujeres refugiadas estaban bien establecidas y en una buena posición para emprender actividades políticas; comenzaron una campaña a favor de la copropiedad de la tierra y la vivienda a su retorno a Guatemala y, como resultado de sus esfuerzos, estos derechos fueron reconocidos formalmente en el derecho.

La Consulta también hizo resaltar que, en varios países, se habían dado pasos durante la reconstrucción para enmendar leyes existentes o promulgar nuevas leyes para proteger los derechos de las mujeres con respecto a la tierra y la propiedad. Por ejemplo, en Eritrea, durante la transición a un gobierno constitucional, el gobierno central promulgó nuevas enmiendas al Código Civil que alteran fundamentalmente el estatus de las mujeres en Eritrea. A las mujeres se les concede ahora el derecho legal a poseer y heredar tierra y vivienda, y los cónyuges casados tienen iguales derechos dentro de la familia a la tierra, la propiedad y la vivienda⁵.

En la Sudáfrica *post-apartheid*, la nueva Constitución está formalmente comprometida con la igualdad de género, el derecho a la vivienda y a la reforma agraria. Dentro de la legislación de reforma agraria hay un compromiso específico con la igualdad de género y el Departamento de Asuntos de la Tierra ha establecido una subdirección responsable de asuntos de género⁶.

La Constitución etíope de 1994 también reconoce el derecho de las mujeres a

usar tierra sobre la misma base que los hombres, declarando que "cualquier etíope que quiera ganarse la vida con la agricultura tiene un derecho, que no será enajenado, a obtener, sin pago, el uso de tierra..."⁷.

En Mozambique, la nueva Ley de la Tierra de 1997 confirma el principio constitucional de que mujeres y hombres tienen igual derecho a ocupar y usar tierra. También declara que las mujeres tienen derecho a heredar tierra. Por primera vez desde la independencia nacional, reconoce el derecho de comunidades locales a asegurar un título colectivo para sus tierras, incluso tierras cultivadas, de pastos y comunes, y prevé que tal tierra pueda ser regida según el derecho consuetudinario, con tal que estas leyes no contradigan la Constitución de Mozambique. Hombres y mujeres han unido sus fuerzas y están trabajando juntos en Mozambique por medio del Movimiento Campesino Nacional para asegurar que estas leyes sean aplicadas y hechas cumplir⁸.

Por supuesto, muchas de las historias de éxito fueron acompañadas por relatos aleccionadores.

Participantes de Guatemala indicaron que, aunque habían logrado reconocimiento formal de derechos de copropiedad a tierra, propiedad y vivienda, ha resultado difícil que se reconozca estos derechos en la práctica.

Representantes de ONG sudafricanas también advirtieron de que el reconocimiento formal de la igualdad y el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda en el derecho y las políticas no está siempre exento de problemas. Participantes en la Consulta se sorprendieron al oír que, a pesar del compromiso formal con la igualdad de género y el derecho a la vivienda y a la reforma agraria en la nueva constitución sudafricana, los derechos de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda no están adecuadamente protegidos ni promovidos. Aunque el gobierno sudafricano *post-apartheid* desarrolló lo que parece ser legislación sensible al género, las ONG representadas en la Consulta expresaron preocupaciones. Observaron, por ejemplo, que la legislación está basada en una comprensión inadecuada del género, siendo usado el término "género" intercambiamente con "mujeres". Es decir, no han comprendido que "género" se refiere a los papeles prescritos socialmente y reforzados estructuralmente para mujeres y hombres, por lo cual el término "mujeres" se refiere meramente a su sexo. Las mujeres sudafricanas temen que sin esta comprensión básica del término "género" y su significación para la desventaja de las mujeres, es improbable que se aborden adecuadamente las causas estructurales de la desigualdad

Vuelta a casa: cuestiones de tierra y propiedad sección

entre hombres y mujeres. También observaron que la preocupación por el género no está integrada en toda la política; está restringida a aquellas secciones que se ocupan de objetivos y principios pero no se refieren a ella en aquellas secciones sobre puesta en práctica, control, evaluación, consideraciones económicas y restricciones a la reforma agraria.

Moviéndose hacia delante

Para mover la Consulta desde una visión general contextual hacia el desarrollo de planes de acción, se dividió a los participantes en tres grupos regionales:

África (subdividida en grupos anglófono y francófono), Asia/Europa y América Latina/el Caribe. Los grupos regionales estuvieron de acuerdo en que todos los actores -hombres y mujeres, organizaciones de base popular, grupos de mujeres, abogados, funcionarios gubernamentales, jueces- deberían ser educados sobre la importancia del derecho a la tierra y a la propiedad para la supervivencia de mujeres, familias y comunidades.

En particular, se sugirió que se aliente más a funcionarios gubernamentales y políticos para que desarrollen la voluntad política necesaria para redactar y aprobar leyes y políticas que promuevan y protejan el derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad. Cada una de las regiones también hizo resaltar el papel de las mujeres y las organizaciones de mujeres en promover prevención y resolución de conflictos y en

asegurar que sus propios intereses sean incluidos en ordenes del día legales y políticos. A su vez, todos estuvieron de acuerdo en que se debería fomentar el establecimiento de organizaciones de mujeres y que las organizaciones existentes requieren apoyo moral y económico progresivo. Cada uno de los grupos regionales también sugirió que las organizaciones que trabajan en el derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad podrían aprender de las experiencias de otros y que esto se podría facilitar por medio de intercambios interregionales y la difusión de información entre regiones. Se acordó también que campañas, redes y apoyo internacionales pueden proporcionar beneficios a luchas locales y, por tanto, se deberían utilizar donde fuera posible y apropiado.

Ha habido algún seguimiento desde la Consulta. A nivel internacional, grupos de derechos humanos y derechos de las mujeres han estado ejerciendo presiones desde 1999 para que se apruebe una resolución sobre el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Tal resolución sería la primera declaración de este importante organismo de derechos humanos sobre el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda y reforzaría resoluciones sobre esta misma cuestión aprobadas por su organismo hermano, la Subcomisión de Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos⁹.

Según el Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, a nivel nacional, muchos individuos y organizaciones que participaron en la Consulta de Kigali continúan luchando para que se reconozcan y hagan respetar el derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda. Las actividades han incluido ejercicio de presiones y defensa políticas, y educación y formación. En Colombia, por ejemplo, se escribió una carta abierta (a organizaciones tales como ONG, instituciones de derechos humanos y otros organismos civiles) que animaba a la inclusión de guerrilleras en el diálogo de paz. Ahora que el Secretariado de la Women for Peace Network ha establecido su Secretariado en la Fundación Arias en Costa Rica, podemos esperar ver más conexión en redes e intercambios regionales e internacionales.

Reflexiones

Los cuatro días en Kigali dedicados al derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad durante el conflicto y la reconstrucción fueron una importante aportación a la lucha de las mujeres por la igualdad. Aquellos que asistieron eran conscientes de que ésta era una rara oportunidad para concentrarse en una cuestión que ha recibido escasa atención, a pesar de su pertinencia para las vidas y el sustento de las mujeres, particularmente en el contexto posterior al conflicto. Quizás fue esta conciencia la

El conflicto ruandés dejó pocas familias intactas; muchas son encabezadas ahora por padres solos, principalmente mujeres.



que animó a los participantes en la conclusión de la Consulta no sólo a contribuir al desarrollo de planes de acción nacionales y regionales sino también a emprender compromisos personales para promover el derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad.

Para sintetizar y extenderse sobre las cuestiones planteadas en la Consulta y para animar a acciones futuras, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos encargó un documento titulado *Women's Rights to Land, Property and Housing: A Preliminary Inquiry* (El derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda: una investigación preliminar). Este documento será publicado y distribuido en la 56ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2000 y está disponible en la página web de la UNCHS¹⁰.

Leilani Farha es la Coordinadora del Programa de Derechos de las Mujeres a la Vivienda para el Centro sobre Derechos a la Vivienda y Desahucios.

1 ACNUR, UNIFEM (Fondo de Desarrollo para las Mujeres de las Naciones Unidas), la Comisión sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Hábitat), y UNDP (Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas).

2 Esta Red fue fundada originariamente por seis ONG en la Segunda Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, en Estambul, 1996. Fue establecida para responder a la necesidad de medidas específicas para proteger las vidas y el sustento de las mujeres en situaciones de guerra, en particular, el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda.

3 Véase la ponencia de Beyani tal como se cita al lado.

4 Se emprendieron varios proyectos tales como: una campaña de alfabetización diseñada con organizaciones de mujeres como un instrumento para elevar la autoestima de las mujeres y el contacto mutuo; formación en destrezas de comunicación y acceso a la radio para mujeres refugiadas como un vehículo para difundir información y aumentar las capacidades de las mujeres; y protección y formación en derechos que abarque derechos humanos, derechos de las mujeres, derecho a la tierra y violencia sexual y doméstica incluyendo educación sobre mecanismos para denunciar al ACNUR violaciones de estos derechos. Véase la ponencia de Worby tal como se cita al lado.

5 Véase la ponencia de Tekle, al lado.

6 Véase la ponencia de Mhago y Samson, al lado.

7 Véase la ponencia de Mwangiri, al lado.

8 Véase la ponencia de Ossemame y Waterhouse, al lado.

9 Resolución 1999/15, Las mujeres y el derecho al desarrollo; Resolución 1998/15, Las mujeres y el derecho a la tierra, la propiedad y vivienda adecuada; y Resolución 1997/19, Las mujeres y el derecho a vivienda adecuada y a la tierra y a la propiedad.

10 www.unhcs.org/tenure/Publication/Womrights/pub_1.htm

Recursos

Los siguiente recursos son, en primer lugar, un informe resumen y una publicación de la Consulta y, en segundo lugar, aquellas ponencias escritas para la Consulta. Todos están archivados en UNCHS. **Pónganse en contacto con Sylvie Lacroux, Land Management Programme Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat), PO Box, Nairobi, Kenya. Correo electrónico: Sylvie.lacroux@unchs.org. Véase también la página web de la UNCHS en www.unhcs.org**

Summary Record of Proceedings entitled Peace for Homes, Homes for Peace, Inter-Regional Consultation on Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction (Resumen: Registro de actas titulado Paz para los hogares, hogares para la paz: consulta interregional sobre el derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en situaciones de conflicto y reconstrucción). UNCHS. Kigali, 16-19 febrero de 1998.

Women's Right to Land, Housing and Property in Post-conflict Situations and During Reconstruction: A Global Overview (El derecho de las mujeres a la tierra, la vivienda y la propiedad en situaciones posteriores al conflicto y durante la reconstrucción: una visión general mundial). UNHCS. Texto disponible en www.unhcs/tenure -hagan click en publicaciones.

Arias Foundation for Peace and Human Progress -Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano- *Land and Property Rights of Women in Situations of Reconstruction: The Central American Experience* (Derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en situaciones de reconstrucción: la experiencia centroamericana)

Dr. Chaloka Beyani *Women's Land and Property Rights Under Situations of Armed Conflict and Reconstruction: Summary Paper on Key Issues* (El derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad bajo situaciones de conflicto armado y reconstrucción: documento de resumen sobre cuestiones clave)

Edna Calder Chaves *Working with Populations Affected by the Civil War in Guatemala* (Trabajando con poblaciones afectadas por la guerra civil en Guatemala)

Jeanette Ebba-Davidson *Lobbying for Legislation to Overcome Discrimination Against Women in Inheritance in Liberia* (Ejerciendo presión a favor de legislación que supere la discriminación contra las mujeres en la herencia en Liberia)

María García Hernández *Implementation of the Guatemalan Peace Accord with Special Reference to Women Returnees from Mexico* (Puesta en práctica del Acuerdo de Paz guatemalteco con especial referencia a mujeres retornadas desde México)

Jasna Loj *Women's Land and Property Rights in Bosnia and Herzegovina* (El derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en Bosnia y Herzegovina)

Fanelwa Mhago y Melanie Samson *A Gender Analysis of Recent South African Land Reform* (Un análisis de género de la reciente reforma agraria sudafricana)

Makumi Mwangiri *Critical Issues on Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction in the Horn of Africa: A Review and Evaluation* (Cuestiones críticas sobre el derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en situaciones de conflicto y reconstrucción en el Cuerno de África: un repaso y evaluación)

Anette Océus *The Role of Women Farmers in Influencing Land Legislation in Haiti* (El papel de las agricultoras en influir en la legislación sobre la tierra en Haití)

Ismael Ossemame *The Role of the Union of Peasant Farmers in Securing Land for Returnees in Mozambique* (El papel de la Unión de Agricultores Campesinos en asegurar tierra para los retornados en Mozambique)

Mariam Hussein Owreeye *Women's Rights to Land and Property in Somalia* (El derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en Somalia)

Asteya Santiago *The Socio-Economic and Cultural Factors Affecting Women's Rights to Land and Property in the Asia Pacific Region* (Los factores socioeconómicos y culturales que afectan al derecho de las mujeres a la tierra y la propiedad en la región del Pacífico asiático)

Tsehainesh Tekle *Women's Access to Land and Property Rights in Eritrea* (El acceso de las mujeres a derechos a la tierra y la propiedad en Eritrea)

Rachel Waterhouse *Women's Land Rights in Post War Mozambique* (El derecho de las mujeres a la tierra en el Mozambique de posguerra)

Paula Worby *Organising for Change: Guatemalan Refugee Women Assert their Right to be Co-Owners of Land Allocated to Returnee Communities* (Organizando para el cambio: mujeres refugiadas guatemaltecas hacen valer su derecho a ser copropietarias de tierra asignada a comunidades retornadas)

Otros recursos de interés:

Susana Lastarria-Cornhiel: "Impact of Privatization on Gender and Property Rights in Africa" (Impacto de la privatización sobre el género y los derechos de propiedad en África), *World Development*, 1997, Vol. 25, Nº 8, pág. 1317.

Shamim Meer (ed.), *Women, Land and Authority: Perspectives from South Africa* (Mujeres, tierra y autoridad: perspectivas desde Sudáfrica), 1997

Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Resolución 1997/19, "Women's Rights to Adequate Housing and to Land and Property" (El derecho de las mujeres a vivienda adecuada y a tierra y propiedad), E/CN.4/Sub.2/RES/1997/17 (1997).

Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, Resolución 1998/15, "Women's Rights to Land, Property and Adequate Housing" (El derecho de las mujeres a tierra, propiedad y vivienda adecuada), E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15.

Reasentamiento forzoso en Uganda, Ruanda y Burundi: política emergente

por Jon Bennett

El reasentamiento forzoso o "regroupement" es el movimiento forzoso de comunidades enteras, normalmente por un gobierno, a emplazamientos permanentes o semipermanentes, con frecuencia directa o indirectamente bajo el control de unidades militares. Esto es aparentemente para proteger a la población de insurgencia política; en realidad, es más a menudo un medio de despoblar zonas enteras como parte de tácticas de contrainsurgencia empleadas por un gobierno.

Hay muchos campos conceptuales de convergencia entre esta y otras formas de desplazamiento, particularmente desplazamiento interno, limpieza étnica, expulsión, traslados forzosos, demolición de casas, expropiación de tierras, transferencia de población, reasentamiento y demolición y reconstrucción de los barrios bajos. El término más amplio "desahucios forzados" es el usado más extensamente en instrumentos y documentos de Naciones Unidas. Por ejemplo, el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió recientemente el desahucio forzoso como "el traslado permanente o temporal contra su voluntad de individuos, familias y/o comunidades de los hogares y/o la tierra que ocupan, sin la provisión de, y el acceso a, formas apropiadas de protección legal o de otra naturaleza...". En una presentación previa, el mismo Comité declaró que los "casos de desahucio forzoso son a primera vista incompatibles con los requisitos del [Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y

sólo pueden estar justificados en las circunstancias más excepcionales, y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional¹².

Son las "circunstancias excepcionales" lo que los Estados reivindican frecuentemente al no hacer caso de las normas internacionales. Tal y como ciertas obligaciones de derechos humanos son derogadas ante preocupaciones de seguridad interpretadas ampliamente, así también los Estados han sido capaces de argumentar que desahucios masivos están "relacionados con la seguridad", son "inevitables" o el "precio necesario para el progreso o el desarrollo". La práctica es justificada a menudo por los gobiernos como coherente con normas legales internacionales, aunque rara vez se ha sometido tales afirmaciones a un examen internacional profundo. Una de las características que distinguen al desahucio forzoso es que es con frecuencia parte de un proceso planificado que implica escasa atención al derecho internacional antes, durante y después de que una persona sea trasladada por la fuerza de su morada.

El Artículo 17 del Protocolo 2 de los Convenios de Ginebra deja un margen para el movimiento forzoso de poblaciones donde así lo exijan la seguridad de los civiles implicados, o razones militares imperativas. Tiene la intención de proteger a la población civil de ataques por fuerzas rebeldes. Sin embargo, se adjuntan al Artículo 17 condiciones severas que incluyen la provisión adecuada de alimentos, agua, refugio y libertad de movimientos. Sin estas condiciones previas –reiteradas en los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno– la acción es ilegal según el derecho internacional. Un aspecto preocupante de recientes reasentamientos en Uganda, Ruanda y Burundi es la manera en la que se ha nombrado a agencias internacionales de ayuda para cumplir estas condiciones previas básicas de supervivencia. Sus acciones, aunque justificadas como intervenciones que salvan vidas, pueden, de hecho, legitimar, o al menos "legalizar", la infracción original del derecho internacional.

Desplazamiento en Uganda septentrional

Los desplazados internos (DI) en Uganda septentrional ascienden a unos 320.000. En los distritos septentrionales de Gulu y Kitgum, el Ejército de Resistencia del Señor, con su base de retaguardia en el sur de Sudán y supuestamente apoyado por el gobierno de Sudán, ha estado activo desde 1986. El historial de derechos humanos del LRA es notorio: lleva a cabo sistemáticamente ataques contra la población civil incluyendo el secuestro masivo y el reclutamiento forzoso de niños. Un tema común durante todo este devastador periodo de historia acholi ha sido el uso estratégico del control civil por ambos bandos, incluso la imposición calculada del desplazamiento. En febrero de 1996 el LRA promulgó un edicto que vedaba el establecimiento a menos de cuatro kilómetros de carreteras y que prohibía el uso de bicicletas. Su intención era el control estricto de una población inaccesible a las tropas del gobierno que proporcionaría cobertura y suministros para los rebeldes. Para hacer cumplir el edicto, se mató a cientos de personas, se quemaron aldeas y existencias de alimentos, y miles fueron a la deriva hacia la relativa seguridad de la ciudad de Gulu.

Mientras tanto, las Fuerzas de Defensa Populares de Uganda (UPDF) del gobierno bombardearon aldeas que sospechaban que contenían unidades del LRA, hicieron desistir del retorno desde las ciudades a DI y llevaron a cabo cierto número de "despejes", particularmente desde los condados de Aswa y Kilak en el norte del Distrito de Gulu. Para principios de 1997, el Consejo del Distrito de Gulu estimaba que 270.000 DI estaban en la ciudad de Gulu, centros comerciales y alrededor de cuarteles del ejército. Se intensificó la política de crear campos (introducida en octubre de 1996) y para mediados de 1998 la mayoría de los DI estaban en 20 campos oficiales. En el vecino Distrito de Kitgum, unas 80.000 personas más estaban desplazadas en cinco campos.

Una vez establecidas, las "aldeas protegidas" de Uganda se convirtieron, para algunos, en un asentamiento permanente muy dependiente de alimentos distribuidos gratuitamente (proporcionados principalmente por medio del Programa Mundial de Alimentos) y otra ayuda. La mayoría de la gente ignoraba la situación de

seguridad en sus zonas natales. No recibieron ninguna indicación clara de que se ofrecería protección duradera por el ejército y aunque contingentes del ejército acompañaron a algunos retornados, esto fue *ad hoc*, sin ningún compromiso firme de quedarse cerca de las aldeas. En ausencia de cualquier directiva del gobierno central, los desplazados estaban recibiendo consejo contradictorio de ejército, autoridades civiles, organizaciones de ayuda y líderes de campo. Algunos políticos no querían perder las ventajas políticas de concentraciones de población en los campos. Los marcos semiurbanos y urbanos proporcionaban potencialmente mejor seguridad, empleo, transporte, escolarización y asistencia médica prometidos por el gobierno. En algunas zonas, a la gente se le ofreció tierra para reasentamiento cerca de los campos.

Las "aldeas protegidas" fueron aprobadas oficialmente por el Presidente Museveni en septiembre de 1996 para ayudar a neutralizar los "centros de información de la insurgencia". La manera en la que se caracteriza al desplazamiento es parte de la propaganda asociada con la guerra. Los oponentes al gobierno, incluso el LRA, han usado la expresión "campos de concentración". Desde luego, hubo un elemento de coacción en su creación. Un número significativo de civiles se trasladó a los campos por iniciativa propia, pero aquellos que eligieron quedarse fueron obligados a trasladarse a los campos por oficiales de las UPDF, y en algunos casos se les

pegó si se negaban a trasladarse. Hubo informes de que las UPDF bombardearon aldeas reacias cercanas para crear miedo y forzar a los civiles a trasladarse.

En los propios campos, se ha denunciado violencia arbitraria, particularmente contra mujeres. Dicho sea en su honor, el ejército ugandés ha empezado recientemente a tomar en serio alegaciones contra sus propios oficiales. Sin embargo, uno de los efectos imprevistos de la creación de campos ha sido la extensión de la violencia a otras comunidades que no están bajo protección del ejército. Zonas vecinas tales como los distritos de Lira y Apac, donde la gente ha permanecido en sus pueblos natales y cultivado su tierra han visto un aumento de incidentes de violencia y saqueo del LRA. Planteamientos convencionales de seguridad del ejército permanente, incluso con recursos que no se pueden permitir las UPDF, no pueden

ser eficaces contra unidades sumamente móviles del LRA que suelen viajar a pie en zonas sin carreteras ni comunicaciones.

En abril de 1999 el gobierno ugandés renunció oficialmente a su política de "aldeas protegidas", argumentando a favor del retorno voluntario como una solución permanente de acuerdo con su amnistía y reconciliación con el LRA. La presión local sobre la tierra y una relativa tregua en el combate ya habían alentado al retorno de DI. De nuevo, sin embargo, provisiones adecuadas de alimentos, refugio e instalaciones sanitarias al regresar dependerían mucho de la ayuda externa, prometiendo el gobierno pocos incentivos. Hasta la fecha, es improbable que los retornados puedan disponer de cualquier forma de indemnización por propiedad, cosechas o tierra perdidos o destruidos (como se exige en el Principio 29 de los Principios Rectores).

Desplazados internos y concentración en aldeas en Ruanda

A continuación del masivo retorno de refugiados desde la República Democrática del Congo a partir de junio de 1997, se deterioró la situación de seguridad en el noroeste de Ruanda.

La información sobre la etapa inicial de desplazamiento en el noroeste es escasa. Decenas de miles de personas huyeron a la zona boscosa de Virunga, al norte de la carretera Ruhungeri-Gisenyi, y "desaparecieron" durante meses; otras huyeron a zonas fronterizas controladas por los rebeldes. Otros aparentemente se escondieron en cuevas en el valle en pendiente próximo a Goma.

Grandes zonas del noroeste fueron abandonadas y ocho de las 16 *communes* [municipios] de Ruhungeri fueron abandonadas para finales de 1997. Aunque un personal mínimo del ACNUR permaneció en la ciudad de Gisenyi, la inseguridad forzó a las Naciones Unidas y las ONG comprometidas en programas de rehabilitación y reintegración a suspender actividades en la zona. La Operación de Campo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue disuelta en mayo de 1998 y en julio el gobierno se negó a permitirle continuar controlando los abusos contra los derechos humanos en el país.

La poca evidencia que hay sugiere que se causaron atrocidades por ambos bandos del conflicto. En algunas regiones, soldados del RPA (Ejército Patriótico de Ruanda/gobierno) ordenaron a la gente que destruyera plantaciones de plátanos y otros cultivos que podrían proporcionar cobertura para los rebeldes, causando así que cayera la producción de alimentos. Cuando se intensificó la insurgencia a finales de 1997, el gobierno no estaba dispuesto a reconocer la gravedad de la crisis humanitaria. Haber solicitado asistencia internacional en aquel momento habría sido equivalente a admitir la precaria seguridad del país cuando ya se estaba criticando al Frente Patriótico Ruandés por maniobras militares en la vecina RDC.

La plena extensión de la crisis de los DI se hizo evidente cuando, en abril de 1998 (después de varios meses de apenas ningún acceso internacional al noroeste), los prefectos de Gisenyi y Ruhungeri solicitaron finalmente asistencia en ayuda alimentaria de emergencia del Programa Mundial de Alimentos para unos 100.000 DI que se reunieron inicialmente en campos improvisados alrededor de las oficinas de los municipios. Los campos no eran, sin embargo, asentamientos espontáneos. Cuando se concedió acceso a agencias internacionales, autoridades militares y de gobiernos locales habían organizado asentamiento en masa en campos extremadamente atestados y mal equipados. Para finales de 1998, la población de DI en el noroeste había subido a unos masivos 650.000, lo que representaba el 44 % de la población total de las dos prefecturas. Aunque los números fueron notoriamente difíciles de verificar, aproximadamente 450.000 estaban en 17 campos improvisados, viviendo los restantes 200.000 con amigos o parientes o en edificios públicos.

La población de 450.000 DI acampados creaba necesidades mucho más de lo que eran capaces de atender un puñado de agencias. De julio a octubre, el PMA y dos ONG (CONCERN, y Food for the Hungry) fueron las únicas agencias internacionales sobre el terreno. Pronto quedó claro que los campos atestados presentaban importantes riesgos de salud y nutrición. La desnutrición, particularmente entre niños pequeños, había alcanzado niveles alarmantes, y el agua y saneamiento inadecuados estaban cau-



Refugiados ruandeses que regresan a casa en 1996

sando enormes problemas. La respuesta del gobierno fue poner en práctica rápidamente su política de *imudugudu* (asentamientos agrupados), inicialmente en aquellos municipios donde se habían creado grandes campos.

Los *imudugudu* no son únicos del noroeste. Había sido, de hecho, política gubernamental desde 1995, cuando ruandeses que regresaban desde fuera del país y DI fueron establecidos en tales "aldeas". El desarrollo económico y la prestación mejorada de servicios fueron presentados como la principal razón fundamental. En el noroeste, sin embargo, el programa parece haberse utilizado principalmente para evitar la insurgencia. Hoy, casi todos los DI en el noroeste son reasentados en nuevos *imudugudu*.

El proceso ha sido relativamente sencillo y ordenado, aunque acompañado por muy poca consulta con agencias internacionales. Sector por sector, se reasentó a familias en nuevos emplazamientos donde se les asignaron solares para vivienda, normalmente cerca de una carretera de acceso y muy próximos a su parcela de terreno original o a tierra que iba a ser asignada para cultivo. En algunas zonas de Gisenyi, el reasentamiento fue acompañado por la redistribución de tierra desde el principio. Como la situación de seguridad mejoró durante 1999, muchos (pero no todos) los agricultores estaban de nuevo volviendo a pie a las colinas para trabajar durante el día, regresando a la relativa seguridad de los asentamientos por la noche. La lógica era simple: despejar el *hinterland* [interior] daba al ejército acceso sin estorbos a escondrijos rebeldes mientras que aseguraba que la

población agrícola estuviera más segura en asentamientos en los valles. Los hogares dispersos a través de colinas inaccesibles no conducían ni a protección, ni a la reintegración de una población volátil políticamente.

Las estructuras de gobierno local en Ruanda carecen con frecuencia de los recursos financieros y materiales necesarios para la clase de ambicioso programa de reasentamiento imaginado. Los recursos del gobierno central están excesivamente estirados y, a diferencia de Uganda, no hay ningún ingreso fiscal descentralizado disponible para uso local. En efecto, el éxito del reasentamiento depende de tres factores indeterminados: coacción y liderazgo políticos; iniciativa y espíritu de empresa locales; y ayuda externa sostenible. El primero está asegurado, el segundo no está probado y el tercero, en el actual clima internacional, es improbable.

Muchas reivindicaciones de tierra desde el reasentamiento siguen sin estar resueltas. En la prefectura de Ruhengeri, los agricultores están cultivando menos del 60 % de la tierra cultivable disponible y, con medio millón de personas aún dependientes de ayuda alimentaria extranjera, los índices de desnutrición son más elevados que en otras partes del país. En contraste con muchos otros donantes importantes, la UE ha expresado explícitamente preocupación por la concentración en aldeas en Ruanda, afirmando la necesidad de planificación, consultas populares y distribución equitativa de la tierra para evitar violaciones de los derechos humanos⁴.

El proceso de *imudugudu* presenta desafíos significativos a la comunidad inter-

nacional. En diciembre de 1998, las Naciones Unidas afirmaron su compromiso de abordar la crisis en el noroeste y entablar un diálogo con el gobierno sobre la política de reasentamiento, proporcionando asistencia técnica y material cuando sea necesario. Varias ONG han puesto objeciones a la implicación en el proceso, estando incómodas por la complicidad en la concentración en aldeas. Al menos una ONG internacional decidió "comprometerse en, pero no adoptar, la política de concentración en aldeas", procurando satisfacer las necesidades básicas inmediatas de los DI mientras que simultáneamente encargaba rápida investigación sobre experiencias de concentración en aldeas en Etiopía, Tanzania y Mozambique. Estas recomendaciones fueron compartidas posteriormente con el Gobierno de Ruanda en un intento de hacer resaltar las trampas potenciales de la política y conseguir garantías de que no exacerbaría la pobreza y el descontento, atrinchando por ello la necesidad de ayuda externa en curso.

Mientras tanto, las condiciones sobre el terreno obligan a agencias internacionales a proporcionar refugio, sanidad y alimento a una mayoría de personas reducidas a total dependencia por el constante desplazamiento durante muchos meses y que no pueden de acceder a y cultivar adecuadamente la tierra. Es precisamente el estado de "emergencia" en el que se ha introducido el *imudugudu* el que permite a muchas agencias proceder sin reflexionar demasiado profundamente sobre las consecuencias de su acción para el desarrollo

"Regroupement" en Burundi

Las consecuencias negativas del reasentamiento forzoso se demuestran desudisimamente por una política despiadada desplegada en Burundi, donde, desde septiembre de 1999, unas 380.000 personas han sido reasentadas por la fuerza por el gobierno en 53 emplazamientos. Funcionarios de alto rango afirman que el reagrupamiento no es una política como tal sino más bien una respuesta necesaria a ataques intensificados por fuerzas rebeldes contra la capital. En febrero de 2000, el gobierno anunció un cierre "por fases" de unos 24 campos iniciales, aunque se crearon también campos nuevos en marzo. Tales desahucios constituyen claras violaciones de derechos humanos como se reconoce ahora ampliamente según el derecho internacional de los derechos humanos. Los emplazamientos carecen de servicios básicos, están a veces en las laderas o

cimas de colinas escarpadas y, aunque administrados oficialmente por autoridades civiles, están en la práctica bajo control militar. En muchos casos las comunidades han sido trasladadas sin previo aviso en medio de la noche, sus hogares han sido saqueados, y han llegado a los nuevos emplazamientos sólo con lo que pueden llevar. Aunque denunciaron vigorosamente las acciones del gobierno, a los organismos de Naciones Unidas y a las agencias de las ONG no les quedó más remedio que prestar asistencia para supervivencia, sujetos a ciertas condiciones especificadas.

La reducción de la asistencia de Naciones Unidas desde el asesinato de dos expatriados y cierto número del personal nacional en Rutana a mediados de octubre de 1999 –y las medidas de seguridad elevadas impuestas posteriormente– significan que las necesidades de protección y asistencia a los DI han correspondido en gran parte a la comunidad de ONG. Imposibilitados para abordar la magnitud de las necesidades, las ONG y la comunidad de donantes más amplia expresaron frustración por la falta de implicación activa de Naciones Unidas, afirmando que la imposición de seguridad de la "Fase IV" (ningún expatriado sobre el terreno, sólo convoyes armados y horarios de visita restringidos) había, para febrero de 2000, durado demasiado tiempo. Se habían desatendido en particular las actividades de protección, con extensos informes de ejecuciones extrajudiciales, abuso sexual y hostigamiento en los campos⁶.

Burundi ha causado elevada preocupación y un diálogo que evoluciona entre organizaciones de ayuda sobre cómo, y en qué circunstancias, debieran desafiar

a los gobiernos sobre el reasentamiento forzoso. En enero de 2000, a continuación de una declaración por el Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, el Comité Permanente Interagencias emitió una declaración de política sobre Burundi⁷. Aunque tomó nota del compromiso del gobierno de Burundi de comenzar a desmantelar los emplazamientos de reasentamiento, el ASC acordó continuar buscando recursos para ayuda humanitaria a los campos basada en las siguientes condiciones:

- i la asistencia debería ser sólo de supervivencia: alimento, servicios sanitarios esenciales, agua y saneamiento. Las únicas excepciones serían el suministro de semillas y aperos de labranza para los que tengan acceso a la tierra y material educativo para escuelas temporales (o anfitrionas).
- ii Se debería prestar la asistencia a gente que regresa a sus hogares o, en circunstancias excepcionales, a los reasentados voluntariamente en otra parte. Ambas debieran ser prestadas junto con apoyo para las comunidades anfitrionas.
- iii No se debiera apoyar ninguna estructura de emplazamiento permanente (aparte de las requeridas para abastecimiento de agua y saneamiento)
- iv Se debiera apoyar a los servicios locales existentes, especialmente donde también atienden a la población de DI.
- v No se debería dar ninguna asistencia a la creación o administración de los campos.
- vi Se debería prestar asistencia sobre la base de una evaluación independiente de las necesidades, control independiente de la distribución y acceso sin estorbos de trabajadores humanitarios a los emplazamientos.
- vii Se debería prestar asistencia caso por caso, con cada etapa de la asistencia dependiente de una evaluación reciente de las necesidades.
- viii Se debe asegurar pleno y libre acceso de Observadores de Derechos Humanos a los emplazamientos, para permitirles comprobar y denunciar cualquier abuso que pueda ocurrir allí. El gobierno debería establecer por el gobierno un foro en el que se puedan revisar estos informes y tomar medidas.

Estas condiciones proporcionan en cierto modo un anteproyecto para organizaciones de ayuda obligadas a intervenir en favor de las "víctimas" del reasentamiento forzoso. En parte, reflejan las Directivas de conjunto de derechos humanos sobre el desplazamiento basado en el desarrollo, desarrolladas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1997⁸. Las Directivas van más lejos que las condiciones anteriores; abarcan obligaciones preventivas específicas de los Estados así como cuestiones de indemnización y restitución para los sometidos a desahucios forzosos.

La bibliografía de estudios de casos sobre respuestas de agencias al reasentamiento forzoso es escasa, especialmente porque en muy pocos casos se ha dilucidado una clara posición interagencias. La actual política de Naciones Unidas refleja dos componentes importantes, pero no suficientes: instrumentos legales y documentos que definen las responsabilidades y obligaciones de los gobiernos en particular, y planteamientos diplomáticos de nuevo principalmente a nivel de Estado por, entre otros, el Representante Especial sobre DI del Secretario General de Naciones Unidas (quien visitó Burundi en febrero de 2000) promoviendo el el concepto de "soberanía como responsabilidad". Quedan dilemas operacionales básicos. Lo que se necesita ahora es que la comunidad internacional –quizás mejor representada por medio del Coordinador Residente/Humanitario de Naciones Unidas– abogue claramente por una gama de alternativas viables específicas del contexto al reagrupamiento/concentración en aldeas, más que simplemente reaccionar a política gubernamental inaceptable.

Jon Bennett es un Asociado Superior de los Asesores de Desarrollo Oxford. En 1999 emprendió estudios de poblaciones de DI en Uganda y Ruanda en nombre del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Correo electrónico: jon.bennett@dial.pipex.com

1 UN CESCR *Comentario General* Nº 7, 1997.
 2 *General Comment* Nº 4, 1991.
 3 *Informe Mundial 1999/2000*, Human Rights Watch, Nueva York.
 4 *Ibid.*
 5 Oxfam GB.
 6 "Informe de la misión a Burundi del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos", Francis M. Deng, 6-11 de febrero de 2000.
 7 "Policy on Forced Relocation ('Regroupement') in Burundi", IASC, febrero de 2000.
 8 Para el texto completo, véase *Forced Evictions: Violations of Human Rights* (Global Survey on Forced Evictions), COHRE, Ginebra, Septiembre de 1998

Gente en el extranjero y gente en casa en sociedades bajo tensión

por Nicholas Van Hear

Durante las tres últimas décadas, las crisis de refugiados han tenido como resultado la dispersión de un número importante de personas desde los puntos conflictivos del mundo. Mientras que se ha concentrado mucho interés en los efectos de su presencia en los países que son sus anfitriones, estas "nuevas diásporas" pueden también influir profundamente lo que sucede en casa.

Este artículo examina cómo pueden las diásporas ayudar o perjudicar a sus tierras natales, particularmente aquellas que están padeciendo los efectos de conflicto u otras formas de grave tensión socioeconómica. Una manera concreta en la que los del extranjero dan forma a las condiciones de vida de aquellos que dejan atrás es por medio de la transferencia de dinero a casa. Muchos estudios, particularmente de migración "económica", han demostrado cómo remesas desde el extranjero pueden tener profundos impactos sobre los de casa¹; este artículo demostrará que esto es cierto, si no más, para sociedades en conflicto o afligidas de otra manera. Desde el punto de vista de los de casa en tales sociedades, la presencia de miembros de la familia en el extranjero puede ser una cuerda de salvamento.

Se consideran aquí dos países que han experimentado intensa migración externa en años recientes: Ghana y Sri Lanka². En las tres últimas décadas o poco más o menos, ha habido un gran éxodo de ghaneses desde su tierra natal, en gran parte como resultado de graves dificultades socioeconómicas en casa. Muchos de aquellos que se han marchado han solicitado asilo. Desde los años ochenta los destinos se han vuelto mucho más diversos, de manera que hay ahora una gran diáspora ghanesa dispersa por todo el globo. La migración externa continuó incluso cuando las

condiciones económicas, sociales y políticas mejoraron en casa. Muchas personas aspiran a emigrar, y muchas otras dependen mucho de dinero enviando por sus parientes en el extranjero.

Sri Lanka ha experimentado también intensa migración externa durante las tres últimas décadas. Al principio ésta fue en gran parte migración laboral, principalmente al Oriente Medio; el éxodo también incluyó una fuga de cerebros de profesionales y gente que buscaba avance educativo en el extranjero. Desde que despegó en los años ochenta la guerra civil entre las fuerzas armadas de Sri Lanka y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE), ha tenido lugar una salida a gran escala de solicitantes de asilo, principalmente tamiles. Aunque mucho de este movimiento fue inicialmente a la India meridional, muchos tamiles de Sri Lanka han solicitado asilo más lejos, de manera que se ha desarrollado una extensa diáspora. Hay ahora grandes números de familias de Sri Lanka con miembros en el extranjero, de los que dependen para una gran parte de sus sustentos.

Estrategias de migración de la familia

La migración es comúnmente un asunto de estrategia familiar, particularmente para hacer frente durante pocas de adversidad. Cuando y cómo trasladarse, quién debiera ir, cómo reunir los recur-

sos para viajar, cómo usar cualquier beneficio de la migración y otras decisiones son comúnmente asuntos para toda la familia más que para el emigrante individual. Como otras estrategias familiares, la migración implica desembolsos o inversión, y hay una expectativa de rendimiento de esa inversión. Uno de los principales desembolsos en años recientes ha sido para los servicios de corredores o agentes para organizar el viaje. A medida que el paso a los países opulentos en particular se ha vuelto cada vez más difícil, se han inflado los honorarios de los agentes; los recursos que se deben reunir han aumentado por tanto. Examinar la emigración de esta manera sugiere que las remesas no son una sencilla transferencia de dirección única de los del extranjero a los de casa, sino más bien que puede que se considere mejor el proceso como una especie de intercambio entre aquellos que se van y aquellos que se quedan.

Ha habido, en términos generales, tres estrategias de migración abiertas a los srilankeses sobre el fondo del conflicto desde principios de los años ochenta: migración laboral, que suele ser al Oriente Medio; solicitar asilo, inicialmente en la India y más tarde en Europa o América del Norte; y matrimonio con un cónyuge en el extranjero en Europa, América del Norte o Australasia. En parte porque las diferentes estrategias de migración requieren muy diferentes niveles de desembolso o inversión, estas estrategias se dividen, en términos generales, de acuerdo con las clases. La inversión de la familia es con frecuencia grande. Recursos acumulados para las dotes de hijas podrían ser invertidos en migración, lo que significa que podría tener que retrasarse el matrimonio. Números sustanciales de familias, especialmente aquellas desplazadas o afectadas de otra manera por la guerra, recurren a prestamistas, o venden, hipotecan o empeñan tierra, equipo, casas, tiendas o joyas.

La migración para trabajo en el Oriente Medio y en otras partes requiere desembolsos considerables pero está al alcance de familias agrícolas y de clase obrera que tienen algunos recursos: se aspira a ella por familias rurales y urbanas más pobres, y se usa cada vez más por familias desplazadas para reconstruir sus vidas y sustentos. En los años

ochenta, familias tameses pobres desplazadas por el conflicto pudieron encontrar refugio en el sur de la India. Esa opción se desvaneció con el asesinato del Primer Ministro indio Rajiv Gandhi por los LTTE en 1991, después de lo cual se endureció la tolerancia de la India a los refugiados tameses. La migración de asilo a otros destinos, particularmente en Europa o América del Norte, se ha vuelto cada vez más costosa, y se ha convertido, por tanto, en gran parte, en el coto cerrado de tameses acaudalados, quienes tienen tanto las razones como los recursos para aspirar a ella. Puede que la migración para matrimonio también sea costosa, porque es probable que los desembolsos que se deben encontrar sean altos cuando el futuro cónyuge tiene estatuto de residente en el extranjero. Cualquiera que sea la forma de migración, hay una comprensión de que los del extranjero debieran apoyar a los de casa, tanto más si han ayudado en el paso al extranjero.

La migración ghanesa tiende a ser más oportunista que en Sri Lanka pero a las estrategias de migración les dan forma de modo semejante los antecedentes socioeconómicos. La migración de ghaneses para educación y avance profesional está arraigada desde hace mucho tiempo pero depende de recursos y relaciones y es, en gran parte, el coto cerrado de los más prósperos. Los menos acomodados siguen varias estrategias diferentes; la migración de asilo es una entre varias en el repertorio, que también incluye el matrimonio, viajar de polizones en barcos y otras formas de migración ilegal. Tal migración es con frecuencia muy especulativa. Algunos se dirigen hacia ciertos países, tales como Libia y el Líbano, con la idea de usarlos como paso a destinos más opulentos.

Parece haber menos inversión familiar directa en la emigración que en Sri Lanka: los fondos necesarios se reúnen comúnmente de los propios recursos

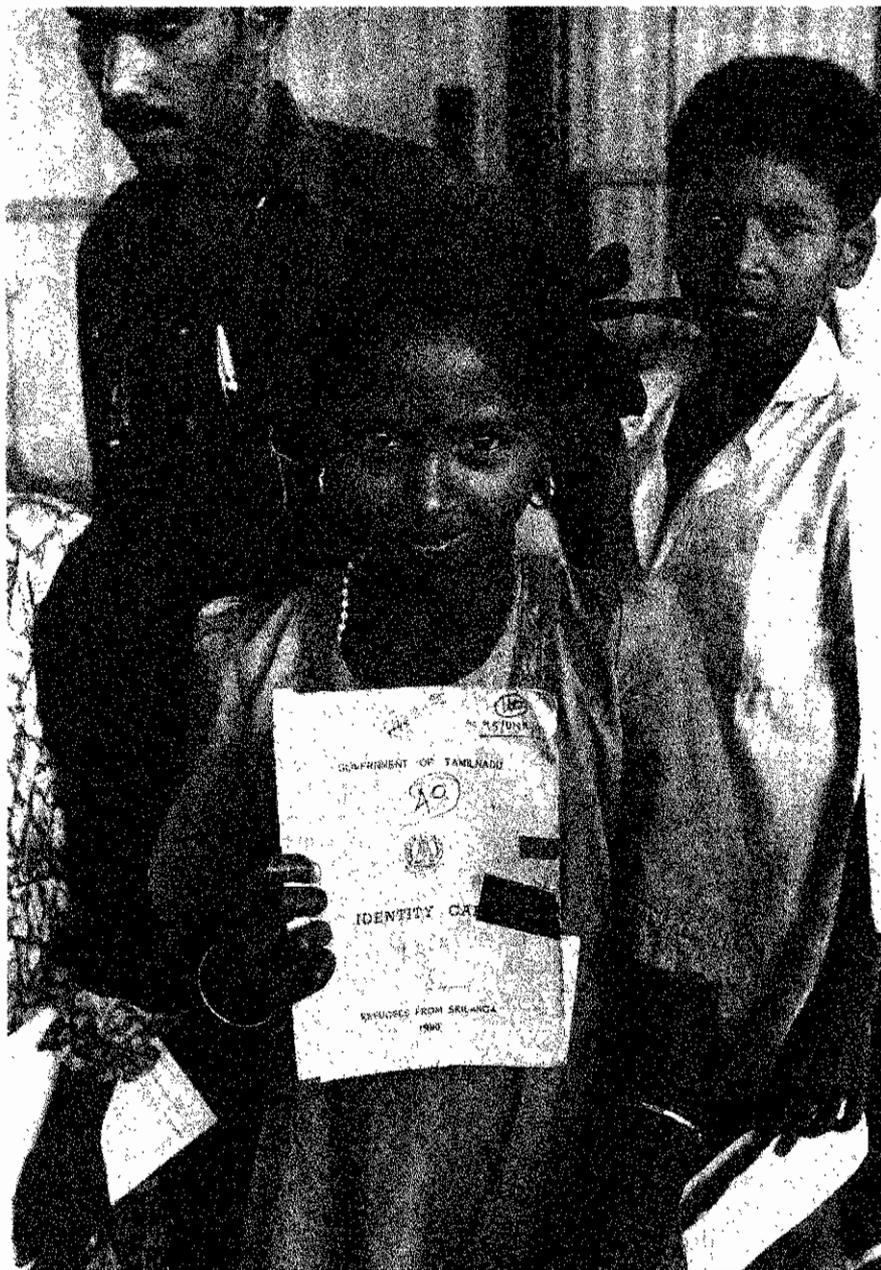
del emigrante. Parientes en Ghana o el extranjero pueden ayudar pero raramente se recurre a prestamistas comerciales. Los ghaneses envían comúnmente remesas para uso "en sus propios proyectos" —habitualmente vivienda— más que para uso colectivo de la familia. Hay, sin embargo, expectativa por la familia de apoyo del emigrante. Sin embargo, las remesas no están incorporadas en las finanzas familiares de la manera en que lo están entre las familias de Sri Lanka; son más bien vistas como llovidas del cielo, o como una especie de seguro del que se puede hacer uso en épocas de necesidad.

¿Sosteniendo sociedades bajo tensión?

Las remesas han mantenido a familias sobre el fondo de casi hundimiento socioeconómico en el caso de Ghana y atroz conflicto en el caso de Sri Lanka. Ghana estaba en graves aprietos políticos, sociales y económicos a principios de los años ochenta. Una recuperación posterior en los ochenta titubeó pero fue sostenida en los años noventa y se puede ver como semejante a la reconstrucción experimentada por algunos países que han sufrido grave conflicto. El éxodo masivo precipitado por la crisis socioeconómica proporcionó parte de los medios, gracias a las remesas, para la recuperación.

Es discutible si se ha desplegado productivamente el dinero transferido pero parece que las remesas han ayudado a la supervivencia de muchos miles de familias ghanesas, dándoles el respiro o los recursos necesarios para recuperarse y reconstruir. Parece que ha habido sustancial inversión en vivienda y en escolarización de miembros de la familia, y considerable inversión en negocios. Aquellos que se marcharon más tarde en los ochenta parecen haber tenido un éxito bastante más notable en términos de acumular fondos del extranjero e invertirlos en casa que los que se marcharon en los años noventa. Puede que la aportación de las remesas a la recuperación socioeconómica de Ghana haya así alcanzado su punto más alto más tarde en los años ochenta y a principios de los años noventa. A medida que se restringieron en los años noventa las oportunidades para emigrar —particularmente solicitar asilo—, y se deportó a más emigrantes, se han contraído las ganancias en el extranjero y habrá sido menos probable que ayuden a mantener la recuperación de Ghana.

Al mismo tiempo, se puede sostener que las remesas han tenido efectos corrosivos. Se ha acentuado la diferenciación socioeconómica, especialmente entre aquellas familias con miembros emigrantes en el extranjero y aquellas sin ellos. Ha habido también diferenciación



ACNUR/TH | Davies

entre aquellas familias con emigrantes de éxito y aquellas con emigrantes fracasados. Además, puede que las relaciones entre emigrantes y los de casa sean tensas, especialmente sobre el despliegue de remesas. Hay, con frecuencia, enconadas disputas dentro de familias extensas sobre la propiedad o disposición de propiedad, comúnmente vivienda, financiada desde el extranjero. A la inversa, los de casa se quejan con frecuencia de la falta de reciprocidad de los emigrantes por la ayuda que puede que se les haya dado.

En Sri Lanka, la migración y las remesas han contribuido asimismo a la supervivencia de quizás cientos de miles de familias –tanto aquellas directamente afectadas por el conflicto como aquellas que

lo han sido indirectamente–. Remesas de emigrantes por asilo o matrimonio han ayudado a mantener a familias tamiles desplazadas y afectadas por la guerra en y fuera de los campos, y han ayudado a algunos en el largo trayecto a la reconstrucción después de desplazamiento o retorno. Sin embargo, esto se ha convertido cada vez más en el coto cerrado de los relativamente acomodados. Aunque familias más pobres encontraron refugio en el sur de la India y algunas solicitaron asilo en Occidente, el coste de la migración de asilo y el desvanecimiento de la opción del sur de la India significan ahora que las familias más pobres están más bien desplazadas dentro de Sri Lanka. Una sola alternativa para tales familias es que un miembro busque empleo en el extranjero. Remesas de emigrantes laborales temporales en Oriente Medio y Asia sudoriental han ayudado a mantener a familias musulmanas y cingalesas desplazadas que tienen pocos miembros en el extranjero, si es que tienen alguno, y no están en condiciones de solicitar asilo.

Más allá de justo la supervivencia, la inversión de remesas en vivienda y, particularmente, escolarización son tendencias alentadoras entre familias desplazadas y afectadas por la guerra, como entre aquellas fuera de las zonas de conflicto. Sin embargo, hay también aspectos socialmente corrosivos de las relaciones entre los de fuera y los de dentro del país. La acusación más seria es que la emigración y las remesas han ayudado a perpetuar el conflicto en Sri Lanka. Muy obviamente, exacciones de emigrantes tamiles y sus familias por los LTTE han sido una lucrativa fuente de ingresos para la organización. El LTTE regula y grava con un impuesto el movimiento fuera de las zonas que controla, y se dice también que él mismo está implicado en el tráfico de emigrantes. Las exacciones continúan una vez que el emigrante está en el extranjero,

por medio del gravamen con un impuesto a ingresos del trabajo y negocios.

Puede que migración y remesas ayuden a perpetuar el conflicto de otras maneras que financiando las armas. Se ha sugerido que aquellos que reciben dinero enviado por parientes refugiados o solicitantes de asilo en el extranjero llevan una vida cómoda en Sri Lanka –o al menos una considerablemente más cómoda de lo que podría ser de otra manera. Para los del extranjero, particularmente aquellos cuyo estatuto es incierto, la actitud hacia el conflicto es, para no decir otra cosa peor, ambigua, porque es la continuación de la guerra

Puede que migración y remesas ayuden a perpetuar el conflicto

la que justifica su demanda de asilo y, por tanto, su estancia –y de aquí hace posible el envío de remesas.

Algunas conclusiones incómodas

A medida que han aumentado las restricciones a la migración, particularmente en los países de destino, y ha aumentado correspondientemente el coste del movimiento (con frecuencia necesariamente clandestino), las opciones de migración de los individuos y las familias son restringidas cada vez más por los recursos que pueden movilizar; la clase es, por tanto, un importante determinante de las tipos de estrategia seguidos. Esto fue menos pronunciado en Ghana que en Sri Lanka, donde la migración de asilo se ha convertido cada vez más en el coto cerrado de los acaudalados y bien relacionados; la emigración laboral o el desplazamiento interno fueron las formas de movimiento que se podían permitir familias más pobres; y los más pobres con frecuencia no podían moverse en absoluto. Un importante punto de política que esto plantea implícitamente es la cuestión de quién es más merecedor de asistencia: aquellos que se marchan, que puede que sean relativamente acomodados, o aquellos que se quedan, que puede que estén peor? Si la necesidad de asistencia es más grande para aquellos que se quedan que para aquellos que se marchan como refugiados, puede que esté mal colocado el actual foco de esfuerzos de socorro y asistencia.

Como ha demostrado este artículo, las familias invierten sustancialmente en emigración de sus miembros como emigrantes laborales, como solicitantes de asilo, para matrimonio o reunión familiar, y aquellos a los que se deja atrás esperan algo a cambio de aquellos que se van. Solicitantes de asilo y otros emigrantes forzosos son, por tanto, confrontados inevitablemente con cuestiones económicas (del sustento de aque-

llos dejados en casa así como del suyo) semejantes a aquellas encontradas por emigrantes laborales o “económicos”. La evidencia de Sri Lanka y Ghana también confirma la ambivalencia asociada con el uso de remesas enviadas de vuelta a sociedades en conflicto o afligidas que se ha observado en numerosos estudios de migración económica convencional, donde la evaluación del impacto de la emigración en general y las remesas en particular se extiende desde la “optimista” –las remesas se despliegan productivamente y contribuyen al “desarrollo”– a la “pesimista” –las remesas se gastan pródigamente y no contribuyen al “desarrollo”.

La ambivalencia acerca de las remesas es aún más grande en el contexto de conflicto y migración forzosa. Por un lado, las remesas y otras transferencias desde el extranjero han ayudado, desde luego, a mantener a familias y comunidades desplazadas, afectadas por la guerra o afligidas de otra manera, a veces durante largos periodos. Por otro, las remesas han ayudado a veces a mantener las mismas condiciones que conducen a la migración forzosa, tanto directamente financiando el conflicto, como indirectamente dando a algunos de los receptores de transferencias un interés implícito en que continúen aquellas condiciones.

Esta ambivalencia plantea serios dilemas de política para países que son anfitriones de refugiados y otros emigrantes. Por un lado, aquellos expatriados bien puede que estén alimentando el conflicto que los gobiernos que son sus anfitriones bien pueden desear desalentar. Por otro lado, las autoridades de países que son anfitriones de emigrantes y refugiados debieran ser conscientes de consecuencias posiblemente transcendentales si se repatria a tales personas o, efectivamente, si se imponen severas restricciones a la inmigración. Las consecuencias incluyen la posibilidad de que una disminución de las remesas pueda conducir a apuros, inestabilidad, agitación socioeconómica o política, e incluso la provocación de conflicto renovado –y entonces bastante probable migración externa renovada. A más largo plazo, las remesas tienen el potencial de ser aprovechadas para la reconstrucción y el desarrollo de sociedades que se recuperan de la aflicción de la guerra o el hundimiento económico; la disminución de tales transferencias por medio de la repatriación probablemente socavaría tal potencial.

Ghana y Sri Lanka distan de ser las únicas sociedades en conflicto o de otra manera bajo tensión que dependen mucho de remesas. Dinero enviado desde palestinos en el Golfo y en otras partes en la diáspora ha ayudado a man-

tener familias extensas en los Territorios Ocupados (particularmente cuando se cortó el acceso al mercado de trabajo israelí) y familias desplazadas en el Líbano, Siria y Jordania. El éxodo masivo de palestinos desde el Golfo en el transcurso de la crisis del Golfo redujo drásticamente los ingresos de tales familias.

La diáspora afgana, tanto en países occidentales opulentos como cada vez más como emigrantes laborales en Oriente Medio, se ha convertido en una importante fuente de ingresos para familias en la destrozada tierra natal para Pakistán o Irán, particularmente a medida que ha decaído la ayuda internacional en años recientes. Ya que los enlaces bancarios y otros de comunicación convencional son difíciles o inexistentes en Afganistán, el dinero desde la diáspora es encaminado por medio de comerciantes o por medio de parientes a Pakistán o Irán, desde donde tiene que ser metido dentro en persona³.

Se ha desarrollado un sistema semejante, más sofisticado, para la circulación de dinero dentro de la diáspora somalí: se han desarrollado compañías de fax que pueden transferir dinero desde, digamos, Londres a campos de refugiados en Yemen o Kenia o a Mogadishu, en un sistema que incorpora a comerciantes somalíes en los estados del Golfo⁴.

Sin embargo, las remesas son, considerándolo todo, conservadoras en sus efectos: en el mejor de los casos por ellas se ha mantenido a familias y comunidades, más que hacer que se transformen sus condiciones de vida. Para muchos en tales países la vida está en espera: las transferencias de los de fuera a los de dentro parecen tanto mantener como perpetuar ese limbo. Aunque puede que mantener a familias en sociedades bajo tensión sea un resultado positivo, aún se tiene que realizar el potencial de las remesas para reconstruir o transformar tales sociedades. Merecería la pena ulterior investigación de ese potencial por elaboradores de políticas y profesionales en ejercicio.

1 Massey M, Arango J, Hugo G, Kouaouci A, Pellegrino, A. y Taylor, J. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, 1998, Oxford: Clarendon Press.

2 Este artículo se inspira en trabajo sobre el terreno entre unas 800 familias en Ghana y Sri Lanka en 1998. Se reconoce agradecidamente el apoyo del Leverhulme Trust para esta investigación.

3 Mousavi S y Jazayery L "People who stay: migration, development, and those left behind in Afghanistan". 1999, Oxford: Refugee Studies Centre. Documento no publicado.

4 Perouse Montclos M, "Réseaux financiers et hawilad: le rôle de la diáspora somalienne dans la reconstruction de leur pays", 1999. Documento no publicado.



Después de diez años en el Refugee Studies Centre, Nick Van Hear se marcha en mayo para ocupar un puesto superior de investigación en el Centre for Development Research en Copenhague, incorporándose a una unidad que investiga aspectos de conflicto y migración. Continuar su trabajo sobre diásporas de refugiados, que se basa en su estudio comparado *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities* (Nuevas diásporas: el éxodo masivo, dispersión y reagrupación de comunidades emigrantes) (Londres: UCL Press, 1998). Algunos de los hallazgos de su reciente trabajo sobre este tema, basados en trabajo sobre el terreno en Ghana y Sri Lanka, son presentados en el anterior artículo.

Nick mantendrá una asociación con el RSC, específicamente desarrollando vínculos colaboradores en un proyecto sobre "Emergencias complejas en migración forzosa" con el Institute for the Study of International Migration en la Universidad de Georgetown,

Washington DC. La Fundación MacArthur ha concedido dinero para desarrollar este proyecto.

La dirección de correo electrónico de Nick en el CDR en Copenhague desde mayo será nvh@cdr.dk

Revista sobre Migraciones Forzosas Junta Editorial Asesora

Jon Bennett
Asesor

Charles Clayton
Director Ejecutivo, World Vision-Reino Unido

Khadija Elmadmad
Profesora, Facultad de Derecho, Universidad de Casablanca

Maurice Herson
Coordinador de Emergencias para Latinoamérica y Europa del Este,
Oxfam-Gran Bretaña

Rehana Kirthisingha
Encargada Superior de Programas, Grupo para Oriente Medio, Europa y Asia
Central, Ayuda Cristiana

Eigil Olsen
Jefe de la Sección para Latinoamérica, Consejo Noruego para los Refugiados, Oslo

Jill Rutter
Asesora Nacional para Educación, El Consejo para Refugiados (Londres)

Lyndall Sachs
Oficial para la Información Pública, ACNUR, Delegación para Gran Bretaña e
Irlanda

Dan Seymour
Encargado de Derechos Humanos, SCF/Reino Unido

David Turton
Director, Programa de Estudios para Refugiados, Universidad de Oxford

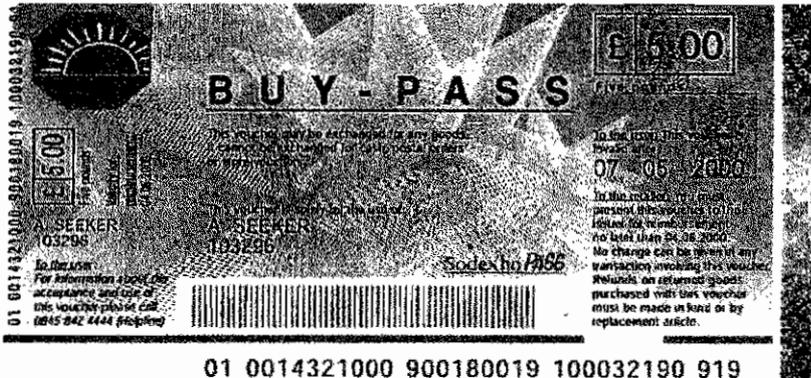
Marc Vincent
Coordinador, Global IDP Survey, Consejo Noruego para Refugiados, Oslo

Laurence Whitehead
Profesor titular de Política, Nuffield College, Universidad de Oxford

La *Revista sobre Migraciones Forzosas* está financiada principalmente con fondos procedentes de instituciones y agencias implicadas en el desarrollo y el trabajo humanitario. Nos gustaría agradecer a las siguientes organizaciones su compromiso con la *Revista sobre Migraciones Forzosas* en 2000:

AUSTCARE
CAFOD
Comisión Europea - DGIA
World Vision (R.U.)
Trocaire
Oxfam GB
Consejo Danés para los Refugiados
Consejo Noruego para los Refugiados
Fundación Ford, Oficina de El Cairo

últimas noticias



Cambios en la ley de asilo del Reino Unido

Al entrar en vigor una nueva ley de asilo e inmigración en el Reino Unido, la prensa sensacionalista de derechas ha saltado sobre casos de refugiados atrapados mendigando en las calles para avivar el temor a los solicitantes de asilo y denigrar a los pocos políticos y grupos de presión valientes que intentan defender los derechos de los refugiados y hacer respetar las responsabilidades internacionales de asistirlos de Gran Bretaña.

Según la nueva ley, a los solicitantes de asilo ya no se les proporcionan prestaciones de la asistencia social, sino que, en su lugar, reciben vales por valor de 35 libras a la semana. Como un incentivo para que los comerciantes participen en el controvertido programa, se les permite quedarse con cualquier cantidad que deban a sus clientes refugiados. Anunciando que las tiendas de Oxfam no participarían, el director de Oxfam GB, David Bryer, dijo que el programa "birlaría peniques de los pobres". El gobierno ha admitido que el coste de la puesta en práctica del programa de vales será más caro que el sistema de seguridad social al que ha sustituido.

Igualmente controvertidas son las medidas para dispersar a solicitantes de asilo por todo el país. La dispersión forzosa corre el riesgo de exponer a los solicitantes de asilo al ataque racista y al ais-

lamiento de sus compatriotas, así como a falta de acceso a asistencia legal, que está concentrada en Londres y el sudeste. Amnistía Internacional describe el nuevo sistema como "una oportunidad que se ha dejado pasar para desarrollar un sistema de asilo justo y eficaz". El Consejo para los Refugiados ha advertido de que la nueva restricción repentina del asilo no sólo está dirigida a los emigrantes económicos, sino que también impedirá llegar a Gran Bretaña a quienes tengan temor bien fundado de persecución.

Para más información sobre la nueva ley y el debate sobre el asilo en el Reino Unido vayan a: www.newsunlimited.co.uk/Refugees_in_Britain y www.refugeecouncil.org.uk

Sudán, el conflicto olvidado

Se cree que casi dos millones de personas han muerto en la guerra civil más larga del mundo. Sudán tiene hasta ahora la población de desplazados internos más numerosa (cuatro millones según el ACNUR) de cualquier país del mundo. A medida que empeora la escasez regional de alimentos, 17 millones de sudaneses (en su mayor parte en el sur) son ahora dependientes de la ayuda alimentaria a largo plazo.

Desde principios de año, se ha extendido dramáticamente el bombardeo por parte del gobierno de Jartum de hospitales, escuelas, centros de socorro y otros objetivos civiles en el Sudán meridional. El ACNUR culpa del significativo aumento reciente en el índice de refu-

giados que huyen de Sudán a incursiones aéreas del gobierno, al combate entre facciones y a la anarquía general. En las montañas Nuba se ha tenido que abandonar una campaña de inmunización contra la polio (el primer programa humanitario de Naciones Unidas posible en la zona durante 19 años).

Once importantes ONG (entre ellas World Vision, Oxfam, Save the Children, Care International y MSF Bélgica) se han retirado a su pesar del Sudán meridional desgarrado por la guerra. Las ONG, que trabajan bajo la Operación Lifeline Sudán (Cordón Umbilical Sudán) de UNICEF (coordinadora de las 35 agencias implicadas en la operación de socorro) se han negado a firmar un acuerdo que aceptaba condiciones impuestas por la Asociación Sudanesa para el Socorro y la Rehabilitación (SRRA), el brazo de socorro del rebelde Ejército de Liberación Popular de Sudán. En una declaración que condena a la SRRA, Human Rights Watch, que tiene su base en Nueva York, ha advertido de que "cientos de miles de civiles en el Sudán meridional hacen frente al corte de servicios esenciales, incluidos alimentos". El Programa Mundial de Alimentos ha anunciado que se han parado los programas de alimentos por trabajo y alimentación escolar en las regiones de Bahr el Ghazal y alto Nilo tras la retirada de las agencias de puesta en práctica de las ONG.

Para una visión general de los desplazados internos en Sudán véase www.idpproject.org/Sites/idp.Survey.nsf/wCountries/Sudan. La información más reciente sobre Sudán está en www.africanews.org/east/sudan/

La presa de Ilisu: ¿desastre de derechos humanos y medioambiental en potencia?

Ecologistas, arqueólogos, activistas de derechos humanos, el Banco Mundial y los gobiernos de Siria e Iraq se han unido a los kurdos locales que se oponen a los planes turcos para construir una presa en Ilisu sobre el río Tigris. Si se construyera, la presa sería la segunda más grande en la serie de presas en el masivo proyecto de energía hidroeléctrica



ca y de riego del sudeste de Anatolia (GAP). La presa afectará a unas 36.000 personas, inundará 68 pueblos y destruirá la ciudad de Hasankeyf, de 10.000 años de antigüedad.

Turquía controla las cabeceras del Tigris y el Éufrates, de las que dependen Iraq y Siria para la mayor parte de su agua dulce. Bagdad y Damasco se han quejado de la cantidad de agua que han estado recibiendo desde que se completaron las primeras presas del GAP a principios de los años 90. El Banco Mundial ha negado financiación a Ilisu por los temores de que aumentaría el peligro de conflicto transfronterizo con los vecinos de Turquía y el pobre historial de Turquía en la prestación de asistencia a las 100.000 personas que se estima que ya han sido desplazadas contra su voluntad por el GAP. La poca indemnización que se ha pagado ha ido en su mayor parte a terratenientes absentistas.

El contrato para la presa de Ilisu ha sido adjudicado a un consorcio de dirección suiza que incluye al grupo de ingeniería británico Balfour Beatty. En los años 80, Balfour Beatty estuvo implicado en el controvertido proyecto de la presa de Pergau en Malasia (criticado por razones medioambientales y éticas, ya que el paquete de ayuda del Reino Unido estaba ligado a adquisiciones malayas de armas de fabricantes de armas del Reino Unido). El consorcio y Turquía están buscando garantías crediticias de varios Estados europeos. El Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido "está dispuesto a" proporcionar a Balfour Beatty 200 millones de libras en garantías crediticias a la exportación. Críticos de la implicación británica dicen que el apoyo a la presa de Ilisu contraviene directivas medioambientales del Reino Unido y que se está abandonando una política exterior ética para desarrollar relaciones de negocios con un gobierno cuyas draconianas medidas contra el terrorismo han creado la mayor población de desplazados internos del mundo.

Un reciente informe del Comité Selecto de Industria y Comercio de la Cámara de los Comunes criticó el secretismo del gobierno del Reino Unido y recomendó el rechazo de las garantías crediticias a la exportación a no ser que Turquía con-

sienta en consultar con Siria e Iraq y aceptar una evaluación independiente de su plan para reasentar a los desplazados por la presa. El comité observó que "la principal consecuencia de la presa será el movimiento de todavía más personas del campo a ciudades superpobladas... la ausencia de remedios en los tribunales para los agravados dejará a muchas personas sin acceso a la justicia". Para emprender un programa de reasentamiento estructurado apropiadamente, transparente y humano hará falta un masivo reajuste en la manera en la que el Estado turco considera a sus ciudadanos, particularmente a los que viven en las regiones kurdas.

El informe se puede encontrar en: www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cml199900/cmselect/cmtrind/200/20002.htm

Fuentes adicionales de información sobre Ilisu están en RiverNet: (www.rivernet.org/turquie/ilisu.htm), el Kurdish Observer (www.kurdishobserver.com/news-groups/006003001.html) y el Kurdish Human Rights (www.khrp.org/). Una visión general del impacto cultural, medioambiental y humanitario de las presas en el Kurdistan tanto turco como iraquí está en www.kurdish.com/kurdistan/history/dam.htm. La World Commission on Dams tiene una colección de artículos sobre desplazamiento provocado por las presas en www.dams.org/conference3.asp

Callada respuesta internacional al desplazamiento checheno

La caída de la devastada capital chechena, Grozni, ante fuerzas rusas no ha aminorado la preocupación internacional por los desplazados por el conflicto. Permanecen atrapados civiles en zonas de fuego cruzado ya que la guerra continúa haciendo estragos. A pesar de las restricciones rusas al acceso de los medios de comunicación, continúan surgiendo informes de ejecuciones sumarias y violaciones cometidas por el ejército ruso. Organizaciones de derechos humanos han pedido a Rusia que permita un mayor acceso internacional a campos de refugiados en la vecina república de Ingushetia y a "campos de filtración" dentro de Chechenia. La Cruz Roja, encargada de controlar la aplicación del Convenio de Ginebra sobre prisioneros y civiles durante tiempos de guerra, se ha visto en la imposibilidad de visitar a prisioneros chechenos. UNICEF se ha quejado de violaciones del Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Aunque los Estados Unidos y la Unión Europea han criticado violaciones de derechos humanos en Chechenia en

el principal foro de derechos humanos de Naciones Unidas, ninguno de los 53 Estados miembros ha dado señales de disposición a poner sobre la mesa una resolución que condene a Rusia. A continuación de su victoria electoral, el presidente ruso Vladimir Putin aprobó con retraso una visita al Cáucaso de Mary Robinson, la Alta Comisaria de Naciones Unidas para Derechos Humanos. Se le denegó el acceso, sin embargo, a la mayor parte de los lugares que deseaba visitar. Queda por ver si la acción internacional sobre sus recomendaciones aliviará la difícil situación de los chechenos desplazados.

Para la información más reciente sobre Chechenia vayan a: www.hrw.org/campaigns/russia/Chechnya; www.chechentimes.com; www.amlna.com y www.chechnya.xnet.is. El comentario y análisis de las noticias están en www.egroups.com/list/chechnya-sl

Se pide a los Estados africanos que revisen las leyes sobre refugiados

Durante los últimos 31 años, África ha pasado de producir menos de un millón de refugiados a seis millones hoy, y esta tendencia creciente ha obligado a África y a sus interlocutores a examinar minuciosamente la solución del problema.

En una reunión continental de tres días sobre refugiados, celebrada en marzo en Conakry, Guinea, se pidió a los países africanos que asegurasen que la legislación nacional cumple con los convenios internacionales sobre el estatus de los refugiados. Las resoluciones aprobadas en la reunión también pidieron a los gobiernos que tomaran medidas apropiadas para aplicar estas leyes. Aunque 45 países han ratificado el convenio de 1969 sobre refugiados de la Organización para la Unidad Africana (OUA), muchos no han puesto a sus leyes nacionales de acuerdo con este documento.

Los participantes en la reunión también pidieron a la comunidad internacional que proporcione ayuda humanitaria adecuada a los seis millones de refugiados de África y apoye a los países afectados por el desplazamiento interno de su pueblo. La reunión sugirió que la OUA y el ACNUR revisen las situaciones de los desplazados internos en África cuando estén vinculadas a cuestiones de refugiados y luego presenten recomendaciones a los "foros apropiados". La resolu-



ción sobre apatridia, una condición con frecuencia pasada por alto en África, propone que la OUA y el ACNUR estudien las causas y la extensión del problema y presenten sus hallazgos para una ulterior acción. La reunión, a la que asistieron especialistas en derecho de refugiados y humanitario, fue organizada por la OUA y el ACNUR.

Para más información, véase IRIN (Red de Información Regional Integrada de la OCHA -Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios- de Naciones Unidas) para África Occidental. Página web: <http://www.reliefweb.int/IRIN> o pónganse en contacto con IRIN en irin@ocha.unon.org

Sigue el sufrimiento de los refugiados de Timor Oriental

A continuación del anuncio por las Naciones Unidas el 4 de septiembre de 1999 de que casi el 80% de los votantes timorenes orientales habían rechazado la continuación del dominio por Indonesia, Timor Oriental fue el escenario de una mutilación orquestada. Más de dos tercios de la población fueron desplazados, y se estima que 250.000 timorenes orientales huyeron o fueron llevados a la fuerza, con frecuencia a punta de pistola, al otro lado de la frontera al Timor Occidental indonesio. Hasta la fecha, 157.000 refugiados han regresado a Timor Oriental, dos tercios de ellos con la ayuda de OIM y el ACNUR.

Se cree que puede que aún permanezcan en Timor Occidental unos 100.000 (pero posiblemente hasta 150.000) timorenes orientales. No se dispone de cifras precisas porque el acceso a los campos y asenta-

mientos ha sido limitado por el hostigamiento y la intimidación a los trabajadores de la ayuda humanitaria por parte de las milicias pro-indonesias aún dominantes en varios de los campos. Muchos refugiados han sido sometidos a meses de desinformación e intimidación por miembros de las milicias pro-indonesias. Indonesia ha hecho recientemente algunos progresos en el combate de la intimidación en los campos pero la falta de seguridad e información fidedigna continúan siendo obstáculos significativos al retorno.

Las autoridades indonesias afirman que la abrumadora mayoría no desea regresar a Timor Oriental y están preparando planes para su reasentamiento permanente en Sulawesi y Kalimantan. Trabajadores de ayuda la en Timor Occidental estiman que de la mitad a dos tercios de los refugiados, si se les diera una opción libre, elegirían regresar a Timor Oriental. Indonesia ha anunciado que la entrega de alimentos y la prestación de otra asistencia a campos que contengan exiliados timorenes orientales tiene que acabar inmedia-

tamente y ha rechazado una petición del

ACNUR para extender la fecha límite para el retorno de los refugiados en otros 12 meses al 31 de marzo del 2001. Las condiciones para muchos de los refugiados son ya horribles. Ha habido carestía de alimentos, junto con problemas de salud y nutrición en muchos de los campos. Algunos informes estiman que hasta 500 refugiados han muerto de dolencias gástricas y respiratorias.

Mientras tanto (y en contraste con los Grandes Lagos y la antigua Yugoslavia) no ha habido ningún acuerdo internacional para llevar ante la justicia a aquellos que cometieron atrocidades. Han pasado varios meses desde que la investigación de Naciones Unidas sobre violaciones de derechos humanos en Timor Oriental presentara un informe al Secretario General recomendando el establecimiento de un tribunal internacional de derechos humanos para Timor Oriental. El nuevo gobierno democrático de Indonesia, que aún tiene que demostrar que puede pedir cuentas a sus militares, es reactivo a permitir una investigación significativa.

La información más reciente está en: <http://etah.org>, www.easttimor.com y www.un.org/peace/timor/etimor.htm

Desplazados internos de Timor Oriental regresando a DTI



ACNUR/W. Kacenyash





Norwegian Refugee Council

Global IDP PROJECT



Norwegian Refugee Council

Tierra cultivable y desplazamiento interno en Colombia

por Bjorn Pettersson

El desplazamiento forzoso a gran escala en Colombia es consecuencia de más de treinta años de conflicto armado, búsqueda violenta de intereses económicos y puesta en práctica de proyectos de infraestructuras. La competencia por el control de tierra fértil ha sido y continúa siendo intensa. Se estima ahora que un tercio de la tierra agrícola está en manos de narcotraficantes. ONG colombianas estiman que hasta un millón de colombianos han sido desplazados en los últimos cinco años, y los desplazados totales desde 1985 podrían llegar hasta 1'9 millones¹. Casi todos los desplazados priorizan la salvaguarda de sus derechos de propiedad como el componente más crucial de una solución duradera a las crisis en sus vidas.

Pequeños propietarios de tierras vulnerables al desplazamiento forzoso

Para los desplazados internos (DI) colombianos, la tenencia de tierra y las preocupaciones acerca de la propiedad son tanto la consecuencia del desplazamiento forzoso como también una causa del desplazamiento. La mayoría de los DI en Colombia han huido de graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario a medida que el conflicto interno ha hecho estragos. Un gran número de pequeños agricultores han sido desplazados por poderosos empresarios agrícolas que con frecuencia emplean grupos paramilitares ilegales vinculados a las Fuerzas Armadas colombianas. Tales apropiaciones de tierra son comunes en la región del Magdalena medio y en los departamentos de la costa atlántica. Hombres armados llegan a pequeñas granjas e imponen un plazo límite para que la familia entera abandone la propiedad. Si las víctimas tienen derechos formales de propiedad, se les coacciona a veces para que "vendan" su tierra, recibiendo generalmente sólo una pequeña parte de su valor real.

Dada la limitada independencia y eficacia del sistema policial y de justicia colombiano, recurrir a esas instituciones en busca de protección expondría aún más a la víctima.

Acabar con este tipo de expropiación forzosa de la propiedad de pequeños agricultores no requiere un cambio en la ley. Lo que se necesita es que se hagan cumplir leyes existentes y que se despliegue policía profesional y milita-

res en zonas donde los civiles están en riesgo de ser atacados.

Indemnización por propiedad abandonada

Cuando se redactó la actual legislación colombiana sobre DI en 1997, varias organizaciones nacionales e internacionales señalaron la necesidad de establecer disposiciones concretas que garanticen que los DI puedan recuperar su propiedad, conseguir acceso a nuevas parcelas de terreno o recibir indemnización del gobierno.

Desgraciadamente, las cláusulas de propiedad y tierra en la legislación colombiana sobre DI siguen siendo vagas e ineficaces. Hasta 87 de los DI que poseen tierra han tenido simplemente que abandonarla². Habiendo perdido su tierra, pocos pueden regresar para ver qué ha sucedido, ya que los responsables de su desplazamiento con frecuencia permanecen en la zona o se las han arreglado para conseguir que se asigne tierra a compinches.

Dado que las autoridades colombianas han fracasado en garantizar seguridad a los ciudadanos en zonas rurales, corresponde al Estado colombiano indemnizar a las víctimas y proporcionar a los DI tierra agrícola en partes más seguras del país³. El gobierno, sin embargo, no ha respondido a las exigencias de reasentamiento o indemnización de los DI. Las solicitudes de reasentamiento de DI indigentes son tramitadas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) utilizando los mismos procedimientos aplicados a cualquier otro agricultor sin tierra que busque acceso a la misma. A los DI "beneficiarios" se les cobra así el 30% del coste total de una nueva parcela de terreno. La burocracia dolorosamente lenta del INCORA ha significado que sólo a un puñado de DI se le ha asignado realmente tierra alternativa. Como la mayoría de los DI tuvieron que abandonar todas sus pertenencias cuando huían, muy pocos podrán saldar nunca la deuda con el Estado. En pocas palabras, no sólo se violan gravemente los derechos de propiedad, sino que tampoco se ha establecido un auténtico sistema de indemnización. Los DI que han perdido su tierra deberían ser indemnizados con una parcela de terreno equivalente, gratis, en un lugar diferente del país.

Esta deplorable situación podría invertirse en parte si el gobierno colombiano

pusiera realmente en práctica el tercer Plan de Acción sobre Prevención del Desplazamiento y Atención a DI (CONPES) que lanzó en noviembre de 1999⁴. Este plan prevé el diseño de disposiciones para salvaguardar los derechos de propiedad y proporcionar a los DI acceso a tierra cultivable. Si alguna vez se pusieran en vigor podrían compensar en parte los retrasos burocráticos y las lagunas en las disposiciones legales.

Para salvaguardar los derechos de propiedad de los pequeños agricultores, el gobierno colombiano debe cumplir su compromiso de desarmar y disolver a grupos paramilitares y tomar medidas para asegurar que comandantes militares y policiales locales no permitan a tales grupos continuar expulsando a agricultores de su tierra por la fuerza.

La comunidad internacional puede, y debe, desempeñar un importante papel. Que la presión externa sobre las autoridades colombianas puede producir resultados se demostró con el conocido caso de la Hacienda Bellacruz. (Daba la casualidad de que el gran terrateniente que había adquirido la hacienda por medios coactivos era el hermano del embajador colombiano ante la UE en Bruselas.) La restitución de la tierra a un número mayor de DI requiere que se ejerza presión sobre perpetradores de menor nivel.

Bjorn Pettersson es un Director de Información del Global IDP Project, Ginebra. Correo electrónico: bjorn.pettersson@nrc.ch

Para obtener información en Internet sobre cuestiones de DI colombianos, véanse www.codhes.org.co y www.dial.org.co y www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Colombia

Un informe del seminario sobre Violencia Política en Colombia organizado por el Refugee Studies Centre en julio de 1999 proporciona análisis adicional sobre cuestiones tales como el desplazamiento interno, el fracaso de las políticas antidrogas de EE.UU. en la región, y la relación entre magnates de la droga y tanto guerrillas como paramilitares. Véase RSC Meetings/Workshops en www.qeh.ox.ac.uk/rsp

1 CODHES *Informa*, Newsletter N° 27, 26 de enero de 2000, pág. 5.

2 *Newsletter* N° 26, CODHES, Bogotá, Colombia.

3 Principios Rectores de Naciones Unidas, Principio 29.2.

4 Los dos planes previos (1995 y 1997) no han sido puestos en práctica con éxito.

conferencias

Próximas

Acción humanitaria y soberanía estatal: IHL

31 de agosto - 2 de septiembre de 2000:
San Remo, Italia

Con ocasión de su 30º aniversario, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario está organizando este congreso internacional. Los principales temas serán:

- el derecho a la asistencia como la base de la acción humanitaria
- la acción humanitaria y la Carta de las Naciones Unidas
- la acción humanitaria de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el Plan de Acción aprobado por la 27ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
- la soberanía estatal y la protección de refugiados y desplazados

Contacto: IHL, Corso Cavallotti
113,18038 San Remo, Italia.

Teléfono: +39 0184 541848

Fax: +39 84 541600

Correo electrónico: sanremo@iuhl.org

O pónganse en contacto con: IHL,
Avenue de la Paix, bis, 1202 Ginebra,
Suiza.

Teléfono: +41 22 7308630.

Fax: +41 22 7308633.

Correo electrónico: geneve@iuhl.org

Veáse también www.iuhl.org

Niños en la adversidad: RSC

10-13 de septiembre de 2000: Oxford

Esta conferencia internacional sobre maneras de reforzar la capacidad para hacer frente y la resistencia de los niños en situaciones de apuro será organizada por el Refugee Studies Centre (Queen Elizabeth House, Oxford University) y el Centro para Investigación Antropológica Centrada en el Niño del Real Instituto Antropológico de la Universidad Brunel. La conferencia reunirá a investigadores, profesionales en ejercicio, elaboradores de políticas y representantes de niños afectados. El objetivo es crear un foro en el que sean presentadas y discutidas nuevas percepciones sobre los niños, investigación en ciencias sociales y experiencia práctica para facilitar el desarrollo de nuevos planteamientos de programas y políticas para la protección y apoyo a niños en situaciones extre-

mas. Su propósito específico es seguir la idea de reforzar la propia capacidad de hacer frente y resistir de los niños, y encontrar maneras de mejorar la política y la práctica de acuerdo con esto. Se prestará particular atención a las siguientes situaciones de adversidad, cada una de las cuales será abordada separadamente en un grupo temático:

- conflicto armado
- migración y desplazamiento forzados
- incapacidad, falta de armonía y separación familiares
- trabajo peligroso y opresivo
- violaciones y abandono institucionales

Contacto: Jo Boyden, RSC, Queen Elizabeth House, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido

Teléfono: +44 (0)1865 270271

Fax: +44 (0)1865 270721

Correo electrónico:

jo.boyden@qeh.ox.ac.uk

El Convenio sobre Refugiados de Ginebra a sus cincuenta años: séptima conferencia del IRAP

La séptima conferencia del International Research and Advisory de la International Association for the Study of Forced se celebrará en el Eskom Conference Centre, cerca de Johannesburgo, Sudáfrica. El tema de la conferencia es el quincuagésimo aniversario del Convenio sobre Refugiados de Ginebra. Los tres subtemas son:

- el Convenio: problemas de establecimiento de pautas y formas de incumplimiento
- suplementos o añadidos regionales al Convenio
- integración, cese, retorno/repatriación y reasentamiento

La conferencia incluirá discusiones plenarios diarias con importantes oradores del campo de la investigación sobre la migración forzada. Entre ellos están Gilbert Jaeger (quien hablará sobre el tema principal de la conferencia), Morten Kjaerum (Director del Centro Danés para los Derechos Humanos, sobre planteamientos de la UE) y Gabriela Rodríguez (relatora sobre Emigrantes de Naciones Unidas, quien clausurará la conferencia).

Para más información, incluyendo la convocatoria de ponencias y formularios de inscripción, vayan a

<http://141.13.240.13/ba6ef3/nextirap.htm>. O pónganse en contacto con Aninia Nadig (Ayudante del programa) en: iasfm@pscw.uva.nl

Recientes

Principios humanitarios: comprometerse con actores no estatales

7-10 febrero de 2000: Wilton Park, UK - Reino Unido-

Esta conferencia de cuatro días fue una de una serie de conferencias ofrecidas en Wilton Park sobre desafíos humanitarios; la próxima en la serie se concentrará en "Desafíos humanitarios en medio de la guerra", en colaboración con el CICR (15-18 de mayo). El siguiente resumen está tomado del informe completo.

La comunidad humanitaria se enfrenta a crecientes desafíos si tiene que lograr su objetivo de proporcionar socorro de emergencia y proteger a personas en situaciones de conflicto. Como los conflictos son ahora principalmente intra-estatales, aquellos civiles que necesitan ayuda y protección tienen mayor significación estratégica. Las organizaciones humanitarias, por tanto, necesitan comprometerse y negociar con una amplia gama de grupos armados organizados los llamados actores no estatales y así llegar a ser cada vez más diestros para lograr sus objetivos. Pueden ser aplicables diferentes conjuntos de instrumentos cuando se comprometen con grupos armados en diferentes situaciones, pero tales prácticas *ad hoc* aún necesitan buscar el apoyo de grupos armados para respetar principios humanitarios. Sería ventajoso encontrar maneras más sistemáticas de comprometerse con diferentes actores no estatales, incluso por medio de un mejor análisis y aprendiendo de las trampas y trucos del pasado, sin exponer necesariamente un anteproyecto o modelo de procedimientos. Queda, sin embargo, la tensión entre asegurar la puesta en práctica de principios humanitarios aceptados por todas las partes y la necesidad de sentido común y flexibilidad sobre el terreno. Puede que sea necesario un mayor pragmatismo en la puesta en práctica de los principios. Además, es cada vez más difícil para los trabajadores humanitarios evitar politizarse, ya que comprometerse con organizaciones armadas es

conferencias **conferencias** conferencias **conferencias**

un acto político en sí mismo y la ayuda humanitaria tiene consecuencias políticas. Aparte la comunidad humanitaria se beneficiaría de un mayor diálogo con el sector corporativo sobre su papel en situaciones de conflicto.

Para un informe completo, véase www.wiltonpark.org.uk. Pónganse en contacto con: Wilton Park, Wiston House, Steyning, West Sussex BN44 3DZ, Reino Unido. Fax: +44 (0)1903 814445. Correo electrónico: cathy.brown@wiltonpark.org.uk

Conferencia Regional sobre Desplazamiento Interno en Asia 22-24 de febrero de 2000: Bangkok, Tailandia

Los propósitos de esta conferencia eran: 1) promover la difusión y aplicación en Asia de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno; 2) compartir información sobre el problema del desplazamiento interno dentro de la región asiática e identificar prácticas eficaces para abordarlo; y 3) promover formación más regular de redes entre organizaciones implicadas con desplazados internos (DI), documentación más sistemática de los problemas a que hacen frente los desplazados y el desarrollo de sistemas de control.

Los participantes en la conferencia escucharon una visión general mundial del problema de parte de Francis Deng (Representante sobre DI del Secretario General de Naciones Unidas), informes sobre modelos y tendencias regionales así como estudios de casos de países sobre Afganistán, Camboya, Corea del Norte, China, Filipinas, India, Indonesia, Myanmar (Birmania), Pakistán, Sri Lanka y Tailandia.

Los participantes en la conferencia también dieron la bienvenida a los Principios Rectores, observaron la positiva contribución que podrían hacer en promover protección y asistencia, e instaron a su observancia por todas las partes interesadas.

Aunque el desplazamiento causado por conflicto armado, contienda étnica y religiosa, y campañas gubernamentales deliberadas para desarraigar poblaciones han atraído generalmente la máxima atención internacional hasta la fecha, los participantes anotaron que también se necesitan estrategias internacionales para abordar el desplazamiento provocado por el desarrollo. Esto fue considerado particularmente necesario por participantes en la conferencia donde los proyectos no satisfacen el criterio de imperioso interés público y donde grupos pobres, indígenas y marginados son

desplazados por la fuerza sin consulta, respeto por sus derechos humanos o la provisión de reasentamiento o indemnización adecuados. También se plantearon durante la conferencia cuestiones de tierra e indemnización. Algunos participantes advirtieron que en el futuro se podrían necesitar directivas adicionales con mayor especificidad. Aunque los Principios Rectores no abarcaban en profundidad las cuestiones de tierra e indemnización, fueron considerados un valioso punto de partida para el ulterior desarrollo del derecho a este respecto.

Para promover mayor atención para ocuparse del desplazamiento interno en Asia, participantes en la conferencia propusieron lo siguiente:

- Una mayor atención de las comisiones nacionales de derechos humanos (CNDH) sobre los derechos de los DI. Las CNDH podrían trabajar para evitar situaciones de desplazamiento forzoso, presionar para la observancia de los Principios Rectores durante el desplazamiento y promover soluciones equitativas. Para estos fines, podrían emprender control y denuncia, proporcionar consejo legal, ofrecer asistencia comunitaria, entablar campañas de defensa e información públicas, y coordinar sus esfuerzos estrechamente tanto con funcionarios gubernamentales como con ONG.
- La introducción de los Principios Rectores en el Foro del Pacífico Asiático para Comisiones Nacionales de Derechos Humanos (ASPAC) para asegurar que cada CNH está enterada de los Principios. El desplazamiento interno podría también convertirse en el principal tema del ASPAC en su reunión del 2001.
- La formación de una red regional asiática de ONG para trabajar juntas sobre el problema del desplazamiento interno. Esto podría mejorar las capacidades de las ONG, aumentar la coordinación, ayudar a estandarizar métodos de las ONG, y facilitar que emprendan esfuerzos conjuntos para promover la observancia de los Principios Rectores.
- La introducción de la cuestión del desplazamiento interno en los ordenes del día de organismos intergubernamentales regionales tales como la Asociación del Sudeste Asiático para la Cooperación Regional (SAARC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).
- La asunción de un papel más importante por las instituciones académicas en Asia en la promoción de la aten-

ción al desplazamiento interno. Esto se podría lograr por medio del trabajo en cursos, la convocatoria de conferencias, la edición de publicaciones, y el desarrollo de colaboración regional. Se sugirió que fueran identificadas unas pocas instituciones principales en Asia para promover la cooperación regional en investigación. Programas académicos podrían también ayudar a comisiones nacionales de derechos humanos aumentando su comprensión de las causas y el impacto del desplazamiento.

- El desarrollo y fortalecimiento de redes de información regionales sobre desplazamiento interno, y la vinculación de estas redes a la Base de Datos Mundial sobre DI creada recientemente por el Consejo Noruego para los Refugiados.
- La traducción de los Principios Rectores a lenguas locales, la celebración de programas de formación sobre los Principios, la captación de los medios de comunicación para la transmisión masiva en los Principios, y la amplia difusión de los Principios entre comunidades desplazadas y aquellos que trabajan con ellas.
- Programas que aumenten el compromiso de las poblaciones desplazadas internas en promover sus propios derechos fueron aprobados enérgicamente por participantes en la conferencia.

El informe completo de la conferencia será publicado en un número de próxima publicación del Refugee Survey Quarterly del ACNUR.

Anfitriones de la conferencia: la Universidad de Chulalongkorn y el Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (Foro Asia). Fueron patrocinadores el ACNUR, el Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings, Forum Asia, el Consejo Noruego para los Refugiados y el Comité de los EE.UU. para los Refugiados.

Si quieren dar publicidad a una próxima conferencia o seminario en la *Revista sobre Migraciones Forzosas*, por favor envíennos los detalles tan pronto como sea posible. Por favor, indiquen si les gustaría que la información fuera expuesta en la página "Noticias, acontecimientos y recursos" de nuestra página web si nos vemos en la imposibilidad de incluir detalles en la publicación en copia impresa. También aceptamos con gusto nuevas direcciones para la sección de enlaces de nuestra página web. **Manden un correo electrónico a los Directores en fmr@qeh.ox.ac.uk o escriban a la dirección en la página 2.**



Conferencias y seminarios

Véase la página 36 para obtener información sobre la conferencia *Children in Adversity* (Niños en la adversidad) del RSC en septiembre de 2000.

Niños y adolescentes en familias palestinas

4-9 de octubre de 2000: Chipre
Este seminario representa la primera fase de difusión del proyecto de investigación del mismo nombre del RSC. Asistirán representantes de los equipos de investigación palestinos que tienen su base en Beirut, Damasco, Amán, Cisjordania y Gaza, a los que se unirán más tarde representantes de las principales OIG y ONG que trabajan en la región. Los participantes discutirán los temas y tópicos sustantivos que han surgido del trabajo sobre el terreno hasta la fecha. Pónganse en contacto con Dawn Chatty, RSC. Correo electrónico: dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk

Cursos

Escuela Internacional de Verano sobre Migración Forzosa

17 de julio a 4 de agosto de 2000
Existen becas completamente financiadas para nacionales de Sudáfrica, Namibia, Zimbabwe y Mozambique.
Este curso residencial de tres semanas proporciona una amplia comprensión de las cuestiones de migración forzada y asistencia humanitaria; los participantes examinan, discuten y revisan teoría y práctica. Concebido para gestores, administradores y trabajadores sobre el terreno experimentados y elaboradores de políticas en campos humanitarios. Implica conferencias y seminarios por expertos internacionales, trabajo en pequeños grupos, estudios de casos, ejercicios, simulaciones y estudio individual. Lugar de reunión: Wadham College, Universidad de Oxford. Gastos de matrícula del curso: 1.950 libras esterlinas (incluye alojamiento con cama y desayuno; almuerzos los días laborables; gastos de matrícula de los estudios; materiales del curso). Fecha límite para matriculación y pago de gastos de matrícula: 1 de junio de 2000. Pónganse en contacto con el *International Summer School* en el RSC (ver dirección en esta página).
Teléfono: + 44 (0)1865 270723.
Correo electrónico: summer.school@qeh.ox.ac.uk

Las experiencias y necesidades psicosociales de los refugiados Septiembre de 2000

Este breve curso explorará las cuestiones e intervenciones que caracterizan actual-

mente el trabajo psicosocial con refugiados. El curso constará de clases, seminarios y trabajo en pequeños grupos. Diseñado para trabajadores humanitarios que tienen interés en el trabajo psicosocial.
Disponible material de formación.
Pónganse en contacto con Dominique Attala en el RSC (dirección en esta página).
Correo electrónico: rscedu@qeh.ox.ac.uk

Nuevos proyectos de investigación

La relación entre política de asilo y movimientos de inmigración en Canadá y el Reino Unido

El RSC recibirá 13.600 dólares anuales durante dos años para el "Estudios sostenidos sobre cuestiones canadienses contemporáneas 1999-2001", patrocinado por el Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y la Fundación para Estudios Canadienses en el Reino Unido. El equipo de investigación está dirigido por el Dr. Matthew Gibney y cuenta con el catedrático Goodwin-Gill, Michael Barutciski y Sharon Rusu.

Emergencias complejas en la migración forzada: hacia un nuevo régimen humanitario

La Fundación MacArthur ha aprobado una subvención seminal de 75.000 dólares para desarrollar este proyecto de investigación colaborativo que comprende a investigadores y analistas de política del RSC (Dr. Nicholas Van Hear), el Institute for the Study of International Migration en la Universidad de Georgetown, el Project on Internal Displacement en la Institución Brookings, el Centre for the Study of Forced Migration en la Universidad de Dar es Salaam, y el Regional Centre for Strategic Studies en Colombo, Sri Lanka.

Estudio y reflexión

Becas para visitantes

Las becas para visitantes están abiertas a profesionales en ejercicio superiores y a mediados de su carrera y elaboradores de políticas que deseen pasar un periodo de estudio y reflexión en un entorno académico conductivo, y a profesores universitarios y otros investigadores que estén trabajando en campos relacionados con la migración forzada. A cada becario se le asigna un tutor académico y se espera que emprenda un programa específico de estudio autodirigido o investigación durante uno, dos o tres trimestres.
Pónganse en contacto con: Visiting Fellowships Administrator en el RSC (dirección en esta página)
Teléfono: +44 (0) 1865 270723.

Correo electrónico: vfp@qeh.ox.ac.uk

Máster de Estudios sobre Migración Forzosa

Este curso de nueve meses para un título de postgraduado está fundado en un enfoque multidisciplinar que incluye las perspectivas de la antropología, el derecho, la política y las relaciones internacionales. Incluye cursos y seminarios sobre:
· Introducción al estudio de la migración forzada · Estados democráticos liberales, globalización y migración forzada · Derechos humanos internacionales y derecho de refugiados · Cuestiones éticas en la migración forzada · Métodos de investigación · Cuestiones y controversias en la migración forzada.

Contacto: Graduate Admissions Office, University Offices, 18 Wellington Square, Oxford OX1 2JD, Reino Unido.
Teléfono: + 44 (0)1865 270055.

Correo electrónico: graduate.admissions@admin.ox.ac.uk

Publicaciones

Working Paper No 3

Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection
por B. S. Chimini (Catedrático de Derecho Internacional, School of International Studies, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, India). Este documento fue inicialmente ofrecido como la primera Conferencia Harrell-Bond el 17 de noviembre de 1999. Disponible en copia impresa (4'8 US\$) o en la página web del RSC en www.qeh.ox.ac.uk/rsc/

También disponibles en copia impresa y en la página web del RSC: **Working Paper Nº 2: UNHCR and International Working Paper Nº 1: The Kosovo Crisis**

Visiten la página web del RSC para leer actualizaciones sobre todos los proyectos de investigación del RSC y detalles de cursos de próxima celebración:

www.qeh.ox.ac.uk/rsp

Detalles de contacto del RSC

Refugee Studies Centre
Queen Elizabeth House
21 St Giles, Oxford OX1 3LA,
Reino Unido
Teléfono: +44 (0)1865 270722
Fax: +44 (0)1865 270721
Correo electrónico: rsc@qeh.ox.ac.uk

Publicaciones

Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement

OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) y Brookings Institution Project on Internal Displacement
Noviembre de 1999. 62 págs. Gratuito.

Esta publicación explica los Principios Rectores, empezando con principios generales e identificando luego qué principios se aplican a necesidades específicas sobre el terreno. Inspirándose en el volumen al que acompaña, *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, [véase más abajo], el Manual proporciona ejemplo de medidas prácticas que el personal sobre el terreno puede tomar en favor de los desplazados internos, que van desde defensa a estrategias programáticas concretas para aumentar la protección y asegurar una asistencia eficaz y adecuada.

Pónganse en contacto con: *OCHA Policy Development Unit, 1 UN Plaza, Room DC1 1384, Nueva York, NY 10017, EE.UU.* Fax: +1 212 9631040. Correo electrónico: ocha-pdu@un.org

Manual on Field Practice in Internal Displacement

OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios). Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series. Noviembre de 1999. 92 págs. Gratuito.

Esta primera edición es una compilación de más de 60 ejemplos de iniciativas de programas emprendidos por agencias operacionales, gobiernos y los propios desplazados. Los ejemplos de práctica sobre el terreno son agrupados bajo cinco apartados, cada uno con un breve resumen de los Principios Rectores pertinentes seguido por ejemplos de prácticas sobre el terreno adaptadas al cumplimiento de cada uno. Hay también un índice de los ejemplos. Se anima a los lectores a aportar ejemplos adicionales para la próxima edición y toda reacción será bien recibida.

Contacto: ver arriba.

NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis

por Larry Minear, Ted van Boarda y Marc Sommers. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy. Brown University. Occasional Paper # 36. 2000. 198 págs. Envío gratuito de una sola copia, pedidos de grandes cantidades, 5 US\$ cada una más gastos de envío. También disponible en www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/_1_W/index.html

Este estudio de investigación supuso entrevistar a más de 200 individuos, procedentes de unas 70 agencias y que constituían una muestra representativa de los individuos e instituciones implicados en la crisis de Kosovo: aproximadamente un tercio tenía responsabilidades militares o políticas y dos tercios tenían deberes humanitarios. El estudio examinó exclusivamente las interacciones militares/humanitarias para formular cuestiones para discusión y análisis. Los capítulos 1 a 5 proporcionan los hallazgos del estudio; los capítulos 6 y 7 presentan respectivamente

un resumen del seminario provisional de noviembre y las recomendaciones de los investigadores; el capítulo 8 recoge el artículo del Prof. Adam Roberts 'NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo', presentado en el seminario; el capítulo 9 presenta una cronología de referencia de acontecimientos importantes en la crisis de Kosovo; y el capítulo 10 proporciona material adicional de interés histórico y uso potencial en crisis futuras. Los propios investigadores expresan su conclusión de que la crisis de Kosovo reflejó "la militarización de la acción humanitaria, con ciertos presagios de mal agüero para el futuro, particularmente en términos de la politización del acceso y las actividades humanitarias".

Contacto: *Humanitarianism and War Project, WILS, Brown University, Box 1970, Providence RI 02912, EE.UU.* Teléfono: +1 401 863 2728. Fax: +1 401 863 3808. Correo electrónico: H&WProject@brown.edu

Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice (Personas mayores en desastres y crisis humanitarias: directivas para una mejor práctica)

HelpAge International. Abrió de 2000. 24 págs. Gratuito. También disponible en www.helpage.org

Estas nuevas Directivas, basadas en la investigación realizada por HelpAge International con apoyo de ECHO y ACNUR, hacen resaltar la vulnerable posición de las personas mayores afectadas por el conflicto y los desastres naturales. Aspiran a ayudar a las agencias de ayuda que trabajan en emergencias humanitarias a elegir más eficazmente a personas mayores como objetivo de asistencia. Disponible en inglés, francés y español. Contacto: *HelpAge International, 67-74 Saffron Hill, London EC1N 8QX, UK.* Teléfono: +44 (0)20 7404 7201. Fax: +44 (0)20 7404 7203. Correo electrónico: hai@helpage.org

Information Sources in Development Studies (Fuentes de información en estudios sobre el desarrollo)

Sheila Allcock (ed.). Bowker-Saur. 1999. SBN 1-85739-281-7. 240 págs. 50 libras esterlinas

Este libro es una guía fácil de usar, que evalúa fuentes actuales de información disponibles, tanto libros publicados convencionalmente como medios electrónicos tales como CD-ROM e Internet. Los profesionales de la información que han escrito los distintos capítulos se concentran en recursos de información para sus propios temas de especialización, tales como planificación y gestión de proyectos; ayuda al desarrollo y ONG; desastres; desarrollo y género; salud, nutrición y población; y educación y empleo. Incluye un capítulo (de Sarah Rhodes, documentalista en la biblioteca del Refugee Studies Centre) sobre cuestiones de migración y refugiados.

Contacto: *Bowker-Saur, Windsor Court, East Grinstead House, East Grinstead, West Sussex RH19 1XA, UK.* Teléfono: +44 (0)1342 326972. Fax: +44 (0)1342 336198.

Correo electrónico: lis@bowker-saur.com. Página web: www.bowker-saur.co.uk

Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento

Por Kofi A. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas. Memoria anual sobre la labor de la organización.

En esta memoria se abordan a modo introductorio aspectos relacionados con la necesidad de una cultura de la prevención para afrontar el reto humanitario. Además, los capítulos del libro desarrollan los siguientes temas: lograr la paz y la seguridad; cooperación para el desarrollo; cumplimiento de los compromisos humanitarios; haciendo frente a las consecuencias de la mundialización; orden jurídico internacional; gestión del cambio. Contacto: *Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, N.Y. 10017*

Geopolítica del hambre. Cuando el hambre es un arma... Informe 2000

Acción contra el Hambre. ISBN: 84-7426-440-50. 357 pp.

Acción contra el Hambre publica la 2ª edición de Geopolítica del Hambre, fruto de la colaboración de los cooperantes que trabajan en el terreno y de expertos de cuestiones humanitarias relacionadas con el hambre. El hambre es el arma bajo cuya amenaza viven muchos pueblos que padecen discriminaciones deliberadas. ¿Cómo acabar con los culpables de estas acciones? ¿Qué procedimientos deben propugnarse en defensa de una justicia alimentaria? Esta obra aporta respuestas contundentes y razonadas que se fundamentan en la práctica de la organización. Contacto: *Acción contra el Hambre. C/Caracas 6 1º, 28010 Madrid. Tel.: 91 3915300. Fax: 91 3915301; E-mail: ach@accioncontraelhambre.com Icaria editorial S.A.. Ausias Marc 16, 3º, 2º, 08010 Barcelona E-mail: icariaep@terrabit.ictnet.es; www.icariaeditorial.com*

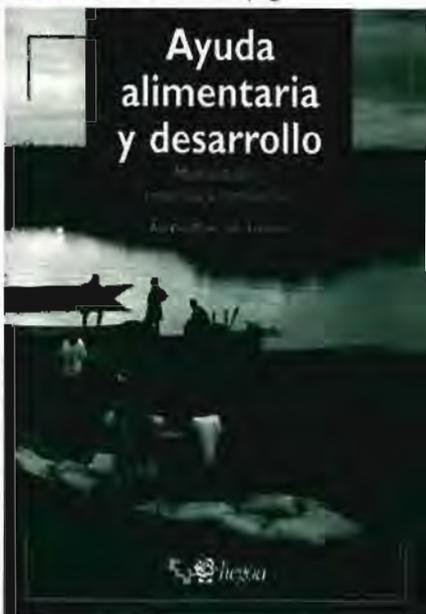
The European Parliament and the Human Right Situation in Latin American

Alexandra Barahona de Brito, European Parliament, Luxembourg. Working Papers, Political Series, 1999, 152 pp

El estudio se compone de cuatro partes: la primera, DD.HH en Latinoamérica, pobreza y desigualdad, violencia, conflicto de la tierra, derechos de los indígenas, narcotráfico, guerra; la segunda parte, sobre los DD.HH de las mujeres, la infancia; la tercera, sobre la democracia y los DD.HH, leyes, impunidad, reformas...; y la cuarta examina las políticas de la UE en este campo y los instrumentos para promover los DD.HH y la democracia. La parte final contiene recomendaciones para la acción. Contacto: *J. Javier Fernández, Directorate-General for Research Division. Tel. 352 4300-22758; Fax: 352 434071; E-mail: jfernandez@europarl.eu.int*

Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias.

Karlos Pérez Armíño, Instituto HEGOA, Profesor de la Universidad del País Vasco
ISBN: 84-89916-04-7. 310 págs.



¿Es la ayuda alimentaria un medio adecuado de lucha contra el hambre? ¿Cómo evitar sus posibles perjuicios, y utilizarla contra la pobreza y para el desarrollo? ¿No sería más eficiente reemplazarla por ayuda en dinero o intervenciones sanitarias?

La ayuda humanitaria constituye una de las modalidades más controvertidas de la cooperación internacional, fuertemente criticada desde los años 70. Sus motivaciones no son sólo humanitarias, sino que tradicionalmente han respondido también a los intereses comerciales y políticos de los países donantes. Además, muchas veces sus efectos han sido contraproducentes para los receptores, perturbando sus mercados y generando dependencia de las importaciones exteriores.

Sin embargo, con el acicate de esas críticas y gracias a una mejor comprensión teórica del hambre y las hambrunas, durante los años 90 ha experimentado una notable evolución en cuanto a sus métodos de intervención y objetivos, que le convierten en una herramienta potencialmente más útil para el desarrollo y la seguridad alimentaria. Este libro analiza los cambios que han conformado este nuevo régimen de la ayuda alimentaria, y los diferentes mecanismos y criterios de actuación, tanto en contextos de desarrollo como de emergencia ante desastres.
Contacto: Hegoa, Fac. C. Económicas, Av. Lehendakari Aguirre 83, 48015 Bilbao. Tel.: 34 94 4473512; Fax: 34 94 4762653; email: hegoa@bs.ehu.es

Equidad, Bienestar y Participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro.
Alfonso Dubois, Instituto Hegoa, Profesor de la Universidad del País Vasco.
Lan Koadernoak/Cuadernos de Trabajo nº 26, febrero 2000, 64 pp.



El papel de la cooperación internacional al desarrollo se encuentra actualmente en pleno debate. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se plantea rebajar los objetivos que la caracterizaron en anteriores décadas, para convertirse en una simple política de acción social frente a las situaciones de pobreza y de desastre, abandonando la pretensión de ser un instrumento de desarrollo. Esta pérdida de protagonismo se manifiesta en la evolución decreciente de los montos de la cooperación al desarrollo como tendencia general. No se pone en duda que la cooperación al desarrollo tenga que realizar sus propios ajustes, pero sí se cuestionan las propuestas que hoy se presentan desde las instituciones donantes sobre la forma y contenidos de ajuste. Este cuaderno de trabajo pretende analizar y clarificar parte de ese debate y proponer algunas referencias desde las que plantear la vigencia de una concepción de la cooperación al desarrollo concebida desde la equidad.
Contacto: Hegoa, Fac. C. Económicas, Av. Lehendakari Aguirre 83, 48015 Bilbao. Tel: 944473512; Fax: 944762653; E-mail: hegoa@bs.ehu.es

Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia.
Carlos Martín Beristáin, Instituto Hegoa, País Vasco
Médico especialista en educación para la salud
Lan Koadernoak/Cuadernos de Trabajo nº 27, febrero 2000, 40 pp.

¿Cómo se reconstruye una sociedad que ha sido golpeada de manera brutal y qué papel puede cumplir la verdad y la justicia en un proceso de reconstrucción del tejido social y reconciliación? Estas son algunas de las difíciles y complejas cuestiones que se tratan de abordar aquí, repasando las experiencias de varios países que han sufrido dictaduras militares y guerras. Se hace especial referencia al caso de Guatemala, donde dos proyectos de verdad y memoria colectiva se han llevado a cabo en los últimos años, el proyecto REMHI, impulsado por la Iglesia Católica de Guatemala que publicó su

informe Guatemala Nunca Más en abril de 1998, y la CEH auspiciado por la ONU como parte de los Acuerdos de Paz, cuyos resultados fueron dados a conocer en su Informe La Memoria del Silencio en febrero de 1999, en ambos recogiendo la voz de las víctimas.

Contacto: Hegoa, Fac. C. Económicas, Av. Lehendakari Aguirre 83, 48015 Bilbao. Tel: 944473512; Fax: 944762653; E-mail: hegoa@bs.ehu.es



Nashra Al-Hijra Al-Qasriya y Revista sobre Migraciones Forzadas

La Forced Migration Review se publica también en español (Revista sobre Migraciones Forzadas) y árabe (Nashra Al-Hijra Al-Qasriya).

Todas las suscripciones a las ediciones árabe y española son gratuitas.

Si desea recibir una de ellas, o si saben de alguien a quien le gustaría recibir copias, por favor envíenos los detalles de contacto pertinentes. Envíen un correo electrónico a los Directores en fmr@qeh.ox.ac.uk o escribanos a FMR, Refugee Studies Centre, QEH, University of Oxford, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido.